

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA LÉGISLATION
RELATIVE AUX
ACCIDENTS DU TRAVAIL

DANS
LES ENTREPRISES COMMERCIALES

Thèse pour le Doctorat

SOUTENUE LE JEUDI 21 JANVIER 1909, A 2 HEURES

PAR

MARCEL AUDOUIN

Président : M. PERREAU, professeur.

Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur.
 HITIER, professeur.

||o||

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1909

DE LA LÉGISLATION
RELATIVE AUX
ACCIDENTS DU TRAVAIL
DANS
LES ENTREPRISES COMMERCIALES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA LÉGISLATION
RELATIVE AUX
ACCIDENTS DU TRAVAIL
DANS
LES ENTREPRISES COMMERCIALES

Thèse pour le Doctorat

SOUTENUE LE JEUDI 21 JANVIER 1909, A 2 HEURES

PAR

MARCEL AUDOUIN



Président : M. PERREAU, professeur.

Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur.
 HITIER, professeur.

||o||

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION



La loi du 12 avril 1906, qui étend à toutes les entreprises commerciales les règles posées par la loi du 9 avril 1898, marquera certainement une étape importante dans notre législation sur les accidents du travail. On doit remarquer en effet, d'une part, que la loi nouvelle semble consacrer définitivement et sans réserve la théorie du risque professionnel, c'est-à-dire la théorie de la responsabilité pécuniaire du chef d'entreprise, en cas d'accident du travail, quelle que soit la cause de l'accident. D'autre part, la formule générale dont se sert le législateur de 1906 indique clairement que celui-ci n'entend plus établir aucune différence entre les ouvriers de telle ou telle profession, d'après les dangers que comportent leurs travaux ou la fréquence des accidents auxquels ils sont exposés. La forme énumérative de l'article 1^{er} de la loi de 1898 pouvait laisser quelque

doute à cet égard, en dépit des déclarations faites à la tribune du Parlement ; mais on peut prévoir aujourd'hui que la législation française, entrée définitivement dans une voie nouvelle, ne se heurtera plus à des objections de principe et finira, tôt ou tard, par étendre sa protection à tous les salariés.

Déjà l'importance de la loi de 1906 ressort du nombre considérable des ouvriers et employés qui sont appelés à se prévaloir de ses dispositions. Elle mettra un terme, espérons-le du moins, aux nombreux litiges auxquels avaient donné lieu la rédaction peu précise de la loi de 1898 et la délimitation insuffisante de son champ d'application, aux incertitudes de la jurisprudence, aux surprises qui résultaient des divergences entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, controverses dont les intéressés, patrons et ouvriers, faisaient tous les frais. Enfin, elle complète heureusement la législation antérieure, en ce qui concerne la contribution au fonds de garantie, et elle organise l'institution des syndicats de garantie, que la loi de 1898 avait seulement prévue et autorisée.

Cette simple énumération des avantages de la loi de 1906 peut faire pressentir quelle est son importance, tant au point de vue de l'affirmation des principes, qu'au point de vue pratique de l'extension et de l'organisation de la protection des travailleurs. La loi de 1906 interprète, étend, complète la loi du 9 avril 1898. Toutefois, malgré les améliorations qu'elle apporte, cette loi ne peut être considérée que comme une étape, mais c'est une étape importante dans la législation sur les accidents du travail. Elle n'est pas, sans doute, le couronnement de l'œuvre laborieuse entreprise en France depuis un quart de siècle, sur ce point. Nous en avons pour preuve les déclarations de ses auteurs eux-mêmes, au cours des travaux préparatoires, et nous démontrerons bientôt, dans la suite de cette étude, que le champ d'application de la première loi, s'il est élargi, n'est pas encore fixé définitivement. Ses limites ne sont pas établies d'une manière rationnelle et satisfaisante. Les controverses relatives aux professions assujetties et aux ouvriers protégés seront certainement plus rares, mais elles ne seront peut-être pas définitivement écartées, et les

reproches que l'on a pu adresser jusqu'ici au système de contribution au fonds de garantie n'ont rien perdu de leur valeur. Quant à la réglementation des syndicats de garantie, elle est encore bien rudimentaire. La pratique fera sans doute ressortir l'insuffisance de la loi sur ce point et provoquera des améliorations indispensables.

Mais avant d'étudier la législation actuelle, nous nous proposons d'examiner d'abord la réglementation des responsabilités en cas d'accidents du travail avant la loi de 1906, et les circonstances qui, à cette époque, ont amené une nouvelle intervention du législateur. Puis nous étudierons la loi de 1906 elle-même et nous essaierons de déterminer les avantages qu'elle présente et aussi les défauts qu'elle renferme. Enfin, après avoir passé rapidement en revue les législations voisines sur la même matière, nous rechercherons quelles sont les améliorations dont la loi de 1906 nous paraît susceptible et quels progrès on pourrait encore réaliser dans la législation sur les accidents du travail.



PREMIÈRE PARTIE

Les précédents de la loi de 1906

Après de longs et laborieux efforts, les législateurs de 1898 avaient apporté une première solution à la question des accidents du travail. Mais cette solution était, de leur aveu même, provisoire et incomplète ; ils comptaient bien la modifier quelque jour. Quelque prudence qu'ils eussent montrée dans la rédaction du texte adopté, la pratique ne tarda pas à faire ressortir des difficultés d'application qu'on n'avait même pas soupçonnées. Les intéressés, ouvriers et patrons, éprouvèrent de graves mécomptes, et l'on dut songer à se remettre promptement à l'ouvrage pour mettre un terme aux contestations multiples qu'avait fait naître la loi de 1898 et atteindre le but qu'on s'était proposé. Tel est l'objet des travaux législatifs qui ont abouti à la loi du 12 avril 1906. Mais pour comprendre le caractère et la portée de cette dernière

6 LÉGISLATION RELATIVE AUX ACCIDENTS DU TRAVAIL.

loi, il nous paraît indispensable d'étudier d'abord la question des accidents du travail avant toute intervention législative, d'examiner ensuite la solution apportée en 1898 à cette grave question et d'exposer brièvement les difficultés pratiques qui étaient nées de la loi elle-même ou que celle-ci avait laissées sans solution.



CHAPITRE I

La question des accidents du travail avant la loi de 1898.

Avant la loi du 9 avril 1898, aucun article de nos codes, aucune disposition de nos lois, ne visait spécialement les responsabilités que pouvaient entraîner les accidents du travail.

L'accident était-il dû à un cas fortuit ? Les ouvriers, victimes, en supportaient seuls les conséquences, selon le droit commun, comme tous les autres individus. On sait que la loi laisse ordinairement les cas fortuits à la charge des victimes, à moins qu'une des parties n'ait manifesté la volonté expresse, dans quelque contrat, d'en assumer la responsabilité. Ainsi paraissait l'exiger l'égalité juridique parfaite. Et pourtant, la condition des ouvriers était loin d'être égale à celle des autres individus, puisque leur travail les exposait à des accidents beaucoup plus fréquents, et souvent plus terribles. Comme les ouvriers n'étaient pas à l'abri des dangers communs

qui menacent le reste des hommes, les risques professionnels constituaient une aggravation pure et simple des risques de mort auxquels tout homme est exposé. Si la loi l'ignorait, les Compagnies d'assurances ne manquaient de tenir compte de cette situation. Allaient-elles passer avec un ouvrier un contrat d'assurance sur la vie ? Renseignées très exactement par des statistiques fort bien dressées, elles prenaient en considération, pour fixer la prime, le genre de travail auquel se livrait leur nouveau client. On savait bien que l'égalité juridique en cette matière ne correspondait pas à cette égalité économique et sociale vers laquelle semblent converger nos institutions modernes ; en d'autres termes, le texte de la loi était en désaccord avec les faits.

L'accident était-il arrivé par la faute de quelqu'un, du patron par exemple ? Les règles du droit commun semblaient assurer à la victime une réparation pécuniaire ; l'article 1382 du Code civil attribuait nettement la responsabilité du dommage à l'auteur de l'accident. Mais, en pratique, la protection de la loi était le plus souvent illusoire. C'était à la victime elle-même ou à ses héritiers de prouver la faute du patron ; preuve bien difficile à établir, preuve souvent impossible à administrer. Combien de catastrophes dont les causes véritables sont toujours demeurées incertaines ! Quelles preuves de la responsabilité du patron pouvaient rechercher les familles des victimes, au milieu des décombres de l'usine

détruite par une explosion où le chef de famille avait trouvé la mort, alors que les témoins immédiats avaient eux-mêmes disparu ? Et quand même il eût été possible de déterminer les causes de l'accident, d'établir d'une manière certaine la responsabilité du patron, quelles difficultés pour l'ouvrier blessé grièvement ou pour la famille de l'ouvrier décédé d'en faire la preuve ! Ces pauvres gens n'avaient ni le temps ni les moyens de procéder à une enquête, longue et difficile. Comment prouver un défaut de surveillance, un vice d'organisation, l'état défectueux d'une machine qui avait fait explosion ? Il fallait lutter contre le patron responsable, qui redoutait les responsabilités pénales comme les responsabilités civiles de l'accident. Il fallait compter sur le témoignage d'étrangers ou de compagnons, personnellement intéressés à ne pas accuser le maître dont dépendait leur situation. Chacun préférerait se dérober, arguer d'une ignorance prudente. On sait combien il est déjà difficile d'obtenir en justice le témoignage des personnes indépendantes. Combien de difficultés ne rencontrait pas la famille d'un ouvrier disparu, pour obtenir des anciens compagnons un témoignage défavorable au chef d'industrie ? Et quand même elle aurait pu établir cette preuve indispensable, elle ne pouvait l'administrer qu'au cours d'un procès long et coûteux, dont il fallait avancer une grande partie des frais, dont il fallait attendre — au prix de quelle misère et de quelles privations ! — l'issue pro-

blématique, avant de recevoir le juste dédommagement auquel elle avait droit. Et si le patron, par vanité ou par calcul, refusait d'accepter la responsabilité de sa faute, s'il trouvait plus avantageux de courir les chances d'un procès, il pouvait, à son gré, multiplier les incidents de procédure, retarder la solution du procès, augmenter les frais jusqu'à ce que la victime abandonnât l'affaire, par suite de découragement ou par manque de ressources pour continuer la lutte. L'auteur responsable de l'accident évitait ainsi de payer une pension à la victime, ou de lui verser l'indemnité dont il était redevable, ou bien il l'obligeait à accepter une transaction injuste, dont il retirait encore bénéfice.

On avait vu des patrons, conscients de leur devoir, contracter des assurances contre les accidents de leurs ouvriers, verser régulièrement les primes convenues, persuadés qu'en cas d'accident, la victime recevrait immédiatement de la Compagnie d'assurances l'indemnité stipulée dans la police. Mais les Compagnies d'assurances, subrogées par une clause habile du contrat dans les droits du patron responsable, se montraient encore plus âpres et plus intransigeantes qu'un particulier. Les Compagnies d'assurances sont assez familiarisées avec les luttes judiciaires, un procès ne les effraye pas, elles ont à leur service un personnel du contentieux qui leur épargne des frais de procédure. Et puis, il leur importait de décourager d'avance ceux qui seraient tentés de leur

résister, et de montrer toute leur force et leur opiniâtreté. Elles encaissaient les primes payées par le patron, puis, en cas de sinistre, usaient et abusaient de tous les artifices de la procédure, pour se soustraire à l'obligation de verser l'indemnité promise, ou pour en différer aussi longtemps que possible le versement. Tout au plus offraient-elles à la victime une somme dérisoire à titre de transaction et parvenaient-elles ainsi à tromper la légitime attente du patron et à frustrer les ouvriers. Ceux-ci se croyant assurés par le chef d'entreprise qui leur avait promis une indemnité se retournaient avec colère contre lui. Ils n'arrivaient pas toujours à comprendre que, dans cette circonstance, la bonne foi du patron avait été surprise, qu'il était dupé, comme eux-mêmes, et ils l'accusaient volontiers de complicité ! Un nouveau sujet de mécontentement venait donc s'ajouter aux causes déjà si nombreuses de conflit entre le travail et le capital.

Quelle que fût donc la cause de l'accident, faute de la victime, cas fortuit ou même faute du patron, c'était presque toujours l'ouvrier et sa famille qui, seuls, devaient en supporter les conséquences (1).

On avait bien senti depuis longtemps la nécessité de plus en plus pressante de remédier à ces injustices. Des

(1) Cf. sur ces diverses questions : Rapport de M. RICARD, *J. off.* 25, 26, 27 avril 1892, annexe 126 ; Discours de M. ROUVIER, à la Chambre des Députés, 12 mars 1883, *J. off.* du 13 mars.

propositions avaient été déposées au Parlement, et, en attendant une nouvelle loi dont l'opportunité ne faisait plus de doute, la doctrine et la jurisprudence s'étaient efforcées de trouver des solutions équitables en harmonie avec la législation en vigueur.

La théorie classique, reconnue de l'aveu de tous insuffisante, était fondée sur l'article 1382 du Code civil et n'admettait la responsabilité du patron que sur la preuve bien établie d'une faute de ce dernier. Cependant, il s'agissait, peut-être ici, moins d'un quasi-délit, au sens de l'article 1382, que d'un risque qu'il fallait mettre à la charge de l'une des deux parties, le patron ou l'ouvrier.

Vers 1884, et presque en même temps, deux jurisprudences (1), M. Sauzet en France et M. Saintelette en Belgique parvinrent, sans s'être entendus entre eux, à construire une théorie nouvelle de la responsabilité en matière d'accidents du travail. Dans cette théorie, le patron, qui louait les services d'un ouvrier, s'obligeait implicitement à assurer la sécurité de celui-ci, à le rendre indemne à la fin de son travail. La conséquence pratique de cette doctrine est que si l'ouvrier était victime d'un accident, au cours du travail, le patron était présumé en faute, pour n'avoir pas pris toutes les précautions nécessaires, afin d'éviter cet accident. Pour

(1) M. SAUZET : *Responsabilité et Garantie*. Revue critique, 1883, n°s 596-608. M. SAINTELETTE : *Responsabilité et Garantie*, 1884.

échapper à cette responsabilité, le patron devait prouver que l'accident était arrivé par cas fortuit ou par la faute de la victime. C'était, on le voit, le renversement, au profit de l'ouvrier, de la preuve exigée dans le système de l'article 1382. M. Labbé (1) s'était rallié à cette doctrine : il enseignait que, lorsqu'on est lié par un contrat, on est responsable de toutes les obligations qui peuvent s'y rattacher, au moins en ce qui concerne son exécution, et on est tenu par les clauses accessoires et tacites qui la complètent. Par conséquent, le patron qui commandait un travail à l'ouvrier, qui lui mettait entre les mains des outils ou une machine, répondait légalement des dommages que pouvaient causer à ce dernier soit l'exécution même du travail, soit l'usage des outils ou de la machine qu'il lui confiait. Cette obligation résultait du contrat de travail passé entre le patron et l'ouvrier (Code civ., art. 1160). C'était donc, en cas d'accident, au patron à prouver sa libération de cette obligation, en démontrant que l'accident ne lui était pas imputable. Cette théorie était avantageuse pour les ouvriers, en ce qu'elle avait pour conséquence le renversement de la preuve. Mais l'eût-on admise en jurisprudence, elle était incomplète, car elle laissait encore à la charge de la victime la responsabilité des accidents arrivés fortuitement, ou dus à des fautes professionnelles, à des impru-

(1) M. LABBÉ, S. 1885, 4, 25 ; 1886, 4, 1 ; 1894, 2, 57. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1886, 11, 433.

dences ou à des négligences, rendues si fréquentes par l'habitude du danger, que la cause de l'accident peut être assimilée à un cas fortuit. D'ailleurs, cette théorie ne trouvait aucun point d'appui dans les textes, et on a remarqué avec raison (1) que les clauses tacites admissibles dans un contrat, en vertu de l'article 1160, sont, ou bien des clauses admises par l'usage, ou bien des clauses « tellement liées, en quelque sorte, au fonctionnement normal de la convention, qu'elles en forment l'accessoire indispensable, et qu'on ne risque pas, en les sous-entendant, de transformer entièrement et de méconnaître la volonté des parties, ou, tout au moins, la volonté de l'une d'elles. » Or, personne ne pouvait établir péremptoirement que la clause de garantie de sécurité fût une conséquence naturelle, une condition implicite du contrat de louage d'ouvrage. D'ailleurs cette condition, si elle avait été admise, aurait pu être écartée par une clause expresse contraire, clause qui serait bientôt devenue de style. M. Esmein (2) proposait de rendre le chef d'entreprise responsable des risques provenant de ses machines par analogie avec l'article 1721 du Code civil relatif au louage des choses qui considère le propriétaire de la chose louée par lui comme responsable des vices cachés (3). Mais l'analogie

(1) SALEILLES, sous arrêt. Dalloz, 1898, 1, 434.

(2) S. 97, 1, 17 note.

(3) Art. 1721 : Il est dû garantie au preneur pour tous les

était lointaine : On comprend que le bailleur réponde des vices cachés de la chose louée, vices qui en empêchent « l'usage » et privent le locataire des avantages que devait lui procurer le contrat. Mais ce n'est pas dans l'intérêt de son ouvrier que le chef d'entreprise lui remet des outils : c'est dans le sien propre ; on ne peut pas dire que la mauvaise qualité des outils, que leurs vices cachés privent l'ouvrier des avantages qu'il cherche dans le contrat du travail. La situation de l'ouvrier n'est guère comparable à celle du locataire. Cette théorie, d'ailleurs, ne pouvait pas conduire bien loin. Un grand nombre d'accidents proviennent d'un défaut d'organisation, d'ordres imprudents, d'un travail hasardeux, d'une surveillance insuffisante. Dans tous les cas de ce genre, la théorie du vice caché ne saurait trouver son application et la preuve sera encore plus difficile à établir que celle des vices cachés.

On peut enfin opposer à cette doctrine les mêmes critiques qu'à la théorie de la garantie contractuelle, dont elle n'est d'ailleurs qu'une variété.

M. Saleilles, après avoir démontré l'insuffisance de la responsabilité contractuelle, proposait de fonder la responsabilité du patron sur le fait même des choses dont

vices ou défauts de la chose louée qui en empêchent l'usage, quand même le bailleur ne les aurait pas connus lors du bail.

S'il résulte de ces vices ou défauts quelque perte pour le preneur, le bailleur est tenu de l'indemniser.

il est propriétaire (1). Il prenait pour point de départ de sa théorie, l'article 1384, § 1 : « On est responsable, non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait... des choses que l'on a sous sa garde ». Ce qu'on a sous sa garde, ce sont les choses dont on dispose, qu'on s'approprie, en quelque sorte. Ordinairement, l'ouvrier est maître de l'outil que le patron lui a remis pour son travail, et à moins que cet outil n'ait eu un vice caché, qui a causé un accident, le patron ne sera pas responsable. Mais « quand l'ouvrier n'avait plus joué qu'un rôle purement passif, qu'il avait succombé sous l'explosion d'une machine éclatant à l'improviste, et que c'était, en quelque sorte, l'outillage lui-même, comme une force matérielle et imprévue qui, en se rompant, l'avait blessé ou meurtri, où donc était ici la cause immédiate et visible de l'accident, sinon dans la chose elle-même, dans la machine qui s'était brisée ou qui avait laissé échapper la vapeur ? Et cette machine, c'était le patron lui-même qui l'avait installée, c'était lui qui l'avait fait construire, lui qui en avait la direction, la surveillance et la garde. N'était-ce pas l'hypothèse même de l'article 1384 § 1^{er} ? » (2)

(1) *Les accidents du travail et la responsabilité civile*, 1897. — *Le risque professionnel, dans le Code civil*. — *La réforme sociale*, 1898. — Cf. JOSSERAND, *La responsabilité du fait des choses inanimées*, 1897.

(2) D. 97, 1, 433 note.

Cette théorie fort ingénieuse, plus large que la théorie de la responsabilité contractuelle, pouvait offrir un champ d'application très étendu. Toute personne lésée « par le fait de la chose » d'autrui pouvait s'en prévaloir. En ce qui concerne notamment les accidents du travail, elle avait pour avantage de fonder la responsabilité du patron sur l'autorité de la loi et de décharger la victime du fardeau de la preuve. Mais il était difficile d'admettre que les auteurs du Code civil aient prévu cette application de l'article 1384 lorsqu'ils en discutèrent le texte. Rien dans les travaux préparatoires ne permet de le supposer. De plus, cette solution peut s'appliquer aux accidents survenus par l'explosion d'une machine, la rupture d'un outil, etc.; mais pourrait-on l'étendre aux accidents qu'on devrait attribuer à l'organisation du travail même dans l'usine, à un ensemble de circonstances plus ou moins définies et non au fait même de l'outillage ? Ajoutons que si le patron, dans cette doctrine, répond des cas fortuits, on ne saurait étendre sa responsabilité aux accidents survenus par la faute de la victime ou quelquefois par force majeure. Or, nous verrons, en étudiant le principe du risque professionnel, qu'il est plus équitable qu'on ne pourrait le croire tout d'abord d'attribuer au chef d'entreprise la responsabilité des accidents qui surviennent même par la faute de la victime, pourvu que celle-ci n'ait pas provoqué intentionnellement l'accident.

Toutes ces théories ont un caractère commun : elles

écartent l'idée de *faute* qui fait le fond de la doctrine classique pour y substituer l'idée de *risque*. Le patron devra indemniser l'ouvrier victime comme assureur et non plus pour se libérer des conséquences d'un quasi-délit. Cette conception est en effet plus conforme à la réalité que la présomption de faute ; elle conduit à des résultats plus équitables si l'on considère l'organisation actuelle de l'industrie ; c'est cette conception qui est consacrée aujourd'hui par la loi. Mais il était bien difficile de la découvrir dans le Code de 1804, dont les auteurs n'ont eu en vue qu'une responsabilité quasi-délictuelle, basée sur l'idée de faute (1).

Tels étaient les efforts de la doctrine, pour concilier les textes existants avec les besoins de la pratique, avec la situation nouvelle des ouvriers, dans la grande industrie. Nous ne parlons pas ici d'une dernière théorie, la théorie du risque professionnel, qui a été consacrée par la loi de 1898. Ce système, en effet, contrairement aux précédents, ne s'efforce pas de plier les textes anciens aux besoins nouveaux ; mais il ajoute un principe nouveau dans notre législation, principe fondé sur les relations, toutes modernes, des patrons et des ouvriers, sur un nouvel état social inconnu aux législateurs du Code civil.

(1) Cf. notamment : Exposé des motifs par Treilhard, séance du 9 pluviôse an XII. — Discours du tribun Tarrible, 19 pluviôse an XII.

La jurisprudence française s'en était toujours tenue à l'application de l'article 1382.

La Cour de cassation avait exprimé très nettement son opinion à cet égard, et son attachement aux principes et à l'esprit du Code civil, dans un arrêt de rejet du 19 juillet 1870 (1), et elle est restée constamment fidèle à sa jurisprudence. On cite, cela est vrai, un arrêt de la même Chambre, du 16 juin 1896, qui rendait un patron responsable d'un accident dû à l'explosion d'une machine, explosion qui serait survenue par suite d'un vice de construction dont le patron n'avait pu se rendre compte. Et on a pu penser que la Cour suprême était sur le point d'accepter la théorie de la responsabilité du fait des choses (2). Mais la Chambre des requêtes, dans un arrêt postérieur du 30 mars 1897 (3), décida, dans une affaire analogue, que l'accident dont « il est absolument impossible de déterminer la cause, doit rentrer dans la catégorie des accidents fortuits, déjouant toute prévision et ne pouvant engager aucune responsabilité ». Il y aurait donc eu au moins divergence entre la Chambre civile et la Chambre des requêtes. Mais, tandis que la seconde adoptait de nouveau, et sans réserve, le principe traditionnel, on ne pouvait affirmer que la Chambre civile aurait suivi jusqu'au bout la voie dans laquelle on croyait la voir s'engager.

(1) D. 1870, 1, 361.

(2) D. 1897, 1, 433 et note de M. SALEILLES.

(3) D. 1897, arrêt précité.

Quant à la responsabilité contractuelle, en dehors de toute convention expresse, elle a toujours été repoussée par la jurisprudence. Un arrêt de la Cour de Rennes l'avait fortement critiquée en 1893, et nous ne connaissons pas d'arrêt qui l'ait expressément admise. Un dernier arrêt de la Cour suprême, avant la loi de 1898, rejetant le pourvoi d'un mécanicien de chemin de fer, blessé au cours de son travail, déclare que « la responsabilité du patron envers l'ouvrier, victime d'un accident survenu au cours du travail qui lui a été confié, est déterminée par les articles 1382 et suivants du Code civil, et non par les articles 1710 et 1135 du même Code....., que dès lors, le demandeur ne pourrait faire peser sur la Compagnie défenderesse éventuelle la responsabilité de l'accident dont il a été victime, qu'à la charge d'établir une imprudence ou une négligence imputable à la dite Compagnie (1) ».

Cependant, la jurisprudence, tout en s'appuyant fermement sur les articles 1382 et suivants du Code civil, semblait pénétrée elle-même de l'insuffisance des textes. Elle s'efforçait d'en élargir le sens, d'étendre leur portée, de les plier, en quelque sorte, aux exigences de la vie industrielle moderne, afin d'arriver à des solutions conformes à l'équité. C'est ainsi qu'elle interprétait largement les dispositions de l'article 1382, considérant comme

(1) Cass. Req. 15 juillet 1898, D. 98, 1, 141.

une négligence coupable, susceptible d'entraîner la responsabilité du patron, une omission, un manque de précautions, dont la relation avec l'accident n'était pourtant que très lointaine, un défaut de règlement d'atelier, le fait de confier un travail hasardeux à un ouvrier peu expérimenté. Elle allait jusqu'à rendre le patron responsable d'un accident, pour n'avoir pas employé telle ou telle précaution, qui n'était pas en usage dans sa profession, mais qui était usitée dans des industries similaires (1), pour n'avoir pas apporté à son outillage tous les perfectionnements connus, pour n'avoir pas imaginé, lui-même, un moyen de préservation encore inusité. La jurisprudence exigeait bien que l'ouvrier fit la preuve de la relation directe entre la faute du patron et l'accident survenu ; mais elle étendait, de plus en plus, l'idée de faute de la part du patron. La faute même de la victime pouvait atténuer la responsabilité du patron, mais elle ne le déchargeait pas complètement. Le patron était tenu, d'après certains arrêts, de protéger l'ouvrier contre sa propre défaillance. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Grenoble attribue à un patron la responsabilité d'un accident survenu par suite d'un faux mouvement de la victime, à cause de l'éclairage défectueux de la salle où travaillait l'ouvrier (2). Le tribunal de Lodève (3) affirme

(1) Grenoble, 25 janvier 1894, D. 95, 2, 394.

(2) Grenoble, 17 mai 1892, D. 92, 2, 294.

(3) Jugement confirmé par adoption de motifs par la Cour de Montpellier, 1895, D. 98, 1, 114.

la responsabilité d'une Compagnie de chemins de fer, dans un accident survenu à un mécanicien victime de sa propre imprudence : « Attendu — dit l'arrêt — qu'il n'existe aucun appareil pour le préserver contre une chute possible, provoquée par un accident quelconque, ou même par l'oubli que pourra commettre le mécanicien Attendu que l'employeur est tenu d'assurer la sécurité de l'employé, qu'il doit prémunir contre les accidents qui peuvent survenir au cours des travaux auxquels il est affecté, et même contre ses propres défaillances, que c'est là une prévoyance dont l'absence constitue une faute entraînant la responsabilité civile de l'auteur ». On ne saurait nier qu'une interprétation si large des textes, une application aussi inattendue des règles du quasi-délit, se rapprochassent singulièrement de la théorie du risque professionnel ; mais la jurisprudence était toujours restée très ferme sur la question de la preuve, dont l'administration constituait, en pratique, la principale difficulté. La véritable solution de la question des accidents du travail ne pouvait donc provenir que d'un changement de législation. L'évolution de la jurisprudence n'apportait qu'un palliatif et non un remède. L'idée d'introduire, dans notre législation, le principe du risque professionnel, principe sur lequel nous reviendrons, avait déjà reçu l'approbation d'un certain nombre de Chambres de commerce des plus influentes : il avait été admis par les divers Congrès

internationaux, sur les accidents du travail, tenus à Paris (1889), à Rome (1891), à Milan (1894), à Bruxelles (1897) (1). Plusieurs chefs d'entreprises même s'y montraient favorables (2). Le monde du travail souhaitait un changement de législation sur les accidents du travail, les efforts de la doctrine, pour suppléer à son absence, en démontraient la nécessité ; la jurisprudence semblait vouloir le provoquer, les législateurs le promettaient à leurs mandataires. Son apparition aussi tardive peut donc surprendre.

Maintenant que nous connaissons la situation des victimes des accidents du travail et aussi le mouvement d'idées qui s'est manifesté dans la doctrine, dans la jurisprudence et même dans le monde industriel avant la loi de 1898, nous pouvons étudier la genèse de cette dernière loi et les changements qu'elle a opérés.

(1) De même dans les Congrès de Paris (1900), de Dusseldorf (1902), etc...

(2) Congrès des industriels de France, 1888.



CHAPITRE II

La loi du 9 avril 1898.

L'élaboration de la loi du 9 avril 1898 fut longue et pénible. La première proposition de loi relative aux accidents du travail fut, en effet, déposée le 29 mai 1880 (1), par M. Martin Nadaud, sur le bureau de la Chambre des députés. Les travaux du Parlement ne devaient pas durer moins de dix-huit années. Pendant ce long espace de temps, les deux Assemblées furent saisies de seize propositions et de trois projets de loi sur le même sujet, les uns présentés pour la première fois, les autres réédités à différentes législatures. Ces propositions et ces projets firent l'objet de douze rapports. La question fut mise à l'ordre du jour et vint en discussion à quinze reprises différentes ; elle fut enfin renvoyée cinq fois à l'étude des commissions, quelques-unes y renoncèrent.

Bien que nous fassions quelques réserves sur le zèle

(1) *Journal officiel* du 6 juin 1880. Annexe 2260, p. 6179.

des Assemblées législatives, en cette matière, il faut reconnaître que la nouveauté du sujet, la nécessité d'introduire dans la législation des principes qui semblaient en opposition avec les règles admises jusqu'alors, la lutte des intérêts qu'on désirait concilier, ne manquaient pas de créer quelque embarras aux plus actifs et aux plus chauds partisans de la réforme. Nous verrons que les imperfections de la loi de 1898 peuvent être attribuées, en partie du moins, aux divergences de vues entre les auteurs des différentes propositions de loi, et aux hésitations des législateurs, obligés de décider entre les divers systèmes soumis à leur examen.

Nous ne voulons pas faire l'historique complet des travaux préparatoires de la loi de 1898, mais nous devons le remarquer, la plupart des systèmes proposés par la doctrine furent soumis au Parlement et trouvèrent des défenseurs, tant à la tribune qu'au sein des commissions. C'est ainsi que la première proposition de M. Martin Nadaud consacrait purement et simplement le système du renversement de la preuve (1), mais elle étendait la protection de la loi à tous les salariés. Il y avait là une véritable garantie légale, dont le patron ne pou-

(1) « Quiconque emploie les services d'autrui est tenu de le garantir contre les accidents résultant du travail, dans n'importe quel métier, comme aussi sur les chemins de fer de l'Etat et des Compagnies, à moins que l'employeur ne prouve que les accidents sont dus à la faute de la victime. » (Proposit, Nadaud. *loc. cit.*).

vait s'affranchir qu'en prouvant la faute de la victime.

M. Peulevey proposait d'instituer, contre les accidents du travail, une Caisse nationale, gérée gratuitement par la Caisse des dépôts et consignations, et alimentée par des primes versées par les ouvriers, entre les mains du percepteur. L'Etat prenait à sa charge même les accidents survenus par suite d'une imprudence de la victime, lorsque celle-ci aurait versé, dans l'année, une cotisation d'au moins 2 francs à la Caisse contre les accidents du travail. On peut rapprocher de ce système celui de M. de Mun, qui consistait à mettre les risques à la charge de la corporation professionnelle, à laquelle appartenait la victime d'un accident. Le fonds de garantie eût été alimenté par les cotisations des patrons et des ouvriers et aussi par des dons, des legs, et peut-être des subventions de l'Etat. Ces deux propositions substituaient bien à l'idée de faute l'idée de risque professionnel, et elles résolvaient la question des accidents du travail par l'établissement d'une caisse alimentée, dans une certaine mesure au moins, par les intéressés. Mais l'une et l'autre de ces deux propositions avaient pour effet de laisser, dans une mesure atténuée, il est vrai, la responsabilité des accidents à la charge des ouvriers. Or cette idée, que les ouvriers qui n'avaient pas la direction du travail et n'étaient pas à même de prendre toutes les précautions qu'exigeait le développement du machinisme, ne devaient pas supporter les risques

des accidents, était déjà répandue depuis longtemps dans le monde du travail... Le système de la garantie contractuelle fut aussi défendu, devant la commission du Sénat, par M. Bardoux ; mais, comme nous l'avons remarqué précédemment, ce système, s'il avait été admis, devait aboutir à une réforme insuffisante.

La théorie qui a été consacrée par la loi de 1898 est la théorie du risque professionnel, proposée par M. Félix Faure dès 1882 (1). Elle vise, non seulement les accidents imputables à la faute du patron ou arrivés fortuitement, mais aussi ceux qui sont dûs à la négligence, à l'imprudence de la victime, que l'habitude du danger entraîne, insensiblement, à négliger les précautions nécessaires. Seront exclus les seuls accidents causés par une faute commise intentionnellement par la victime.

On pourrait rapprocher cette théorie de la doctrine de la responsabilité du fait des choses, proposée par M. Saleilles, que nous avons examinée précédemment (2). Mais elle s'en écarte, d'une part, en ce qu'elle englobe des risques qui peuvent résulter de l'exécution du travail, d'un ordre donné, alors même que l'accident ne proviendrait ni de la rupture ni du mauvais fonctionnement d'une machine ou d'un outil, d'autre part en ce qu'elle ne saurait s'appliquer à toutes les victimes d'ac-

(1) Proposition Félix Faure, 11 février 1882. Annexe 399. (*Journ. officiel* 26 et 28 février 1882).

(2) Page 20.

cidents mais seulement aux ouvriers et aux employés des entreprises industrielles et commerciales. Enfin, la théorie du risque professionnel englobe même les accidents survenus par la faute de la victime, ce qu'il était impossible d'admettre dans le système de la responsabilité du fait des choses.

Les accidents du travail doivent-ils être tous mis à la charge du patron ? Doivent-ils être mis à la charge du patron seul ? (1) Pour appuyer cette double proposition, M. Lyonnais invoquait à la tribune de la Chambre l'autorité de Cobden (2) : « Tout industriel, dit le savant économiste, fait entrer dans son bilan annuel l'usure de ses constructions, de ses navires, de ses machines, de ses outils ; il dresse, en un mot, ce qu'on appelle l'inventaire mort et, pour y faire face, il met une certaine somme en réserve : à plus forte raison doit-il agir de même en ce qui concerne les auxiliaires vivants de son industrie et opérer, dans leur intérêt, des prélèvements réguliers sur son revenu, afin de parer à l'usure de leurs forces et aux accidents qui peuvent les atteindre. » Le risque professionnel doit donc rentrer normalement dans les frais généraux du chef d'entreprise, et celui-ci seul doit en supporter les conséquences.

(1) C'est sur ce point en particulier que les partisans de la théorie du risque professionnel sont en désaccord avec la doctrine de M. de Mun dont nous venons de parler.

(2) Séance du 25 juin 1888.

Cette théorie, on l'a fait remarquer plus d'une fois, n'était pas nouvelle. Quelques-uns ont cru en voir une application dans l'ordonnance de 1681, qui accordait une indemnité au marin blessé, et dans l'arrêté de Vivien, du 15 décembre 1848, qui entendait « assurer aux ouvriers, employés dans le service des travaux publics, et, le cas échéant, à leurs familles, les secours dont ils pourraient avoir besoin, par suite d'accidents survenus ou de maladies contractées dans les travaux ». Enfin, elle est entrée, en 1898, dans notre législation, mais après une vive résistance dans l'une et l'autre Chambres.

Les adversaires des principes nouveaux s'efforcèrent, au cours des débats, d'en diminuer la portée, de deux manières : tantôt, ils cherchèrent à restreindre étroitement les causes légales d'accidents, qui pourraient donner ouverture à la responsabilité du patron ; tantôt ils firent tous leurs efforts pour limiter strictement le nombre des professions où la loi nouvelle serait applicable. On discuta longtemps avant d'établir que le patron serait responsable des « accidents survenus par le fait du travail, ou à l'occasion du travail » (1). Le texte fut remanié plusieurs fois sur ce point. Il était intéressant, en effet, de savoir si le législateur avait entendu que le patron ne serait responsable que des accidents dus au travail

(1) Texte de la loi de 1898, art. 1.

même auquel la victime était employée, ou si la loi protégerait l'ouvrier contre tout accident survenu pendant sa présence obligée à l'atelier ou à l'usine, accident dont il n'aurait probablement pas été menacé dans tout autre lieu. On comprend combien il était indispensable que le législateur fit connaître clairement sa pensée à ce sujet : l'obscurité de rédaction pouvait entraîner une foule de procès entre patrons et ouvriers, des divergences d'appréciation entre les différents tribunaux, et il importait de tarir une source de contestations qui eussent entravé l'action bienfaisante de la loi. C'est la solution la plus large, la plus favorable à l'ouvrier, qui fut enfin adoptée. On décida (c'est le texte de la loi actuelle) que « les accidents survenus par le fait du travail, ou à l'occasion du travail, donneraient lieu à une indemnité, à la charge du chef de l'entreprise ». Mais on rencontra bientôt un autre écueil, plus difficile à éviter, dans la détermination des entreprises auxquelles la loi serait applicable, et nous savons déjà que le législateur de 1898 ne put aboutir à une solution satisfaisante, puisque l'insuffisance, l'obscurité du texte adopté, nécessitèrent bientôt de nouveaux efforts, qui aboutirent à la loi du 12 avril 1906.

Deux courants, nettement opposés, se heurtèrent, à la Chambre et au Sénat, lorsqu'on voulut déterminer le champ d'application de la loi sur les accidents du travail. Les adversaires du risque professionnel, et même quelques-uns de ses partisans, voulaient restreindre l'appli-

cation de la loi nouvelle, soit aux seuls accidents survenus au cours de travaux particulièrement dangereux, soit à un nombre très limité d'industries.

Pour eux, la loi nouvelle devait conserver un caractère tout à fait exceptionnel. M. Béranger, l'adversaire le plus énergique et le plus tenace des principes nouveaux, proposait, en 1889, d'appliquer la loi seulement aux accidents survenus dans l'exercice d'un travail dangereux, et il demandait qu'on fit déterminer limitativement dans chaque industrie, par un règlement d'administration publique, « les travaux reconnus dangereux » (1). Il ne pensait pas qu'au point de vue de la stricte justice, on pût aller plus loin, et il repoussait toute proposition qui aurait eu pour effet d'étendre la protection de la loi à tous les ouvriers de telle ou telle industrie. Il ne voulait pas qu'on fit, pour les ouvriers de l'industrie, « une législation à part », qu'on créât pour eux « une situation privilégiée ». M. Béranger soutint énergiquement et non sans éloquence sa conception du risque professionnel, il revint plusieurs fois à la charge et essaya, dans différentes propositions et amendements, sous différentes formes, de faire triompher son opinion. C'est ainsi qu'en 1891 (2), il présentait au Sénat un contre-projet, en quatre articles, qui consacrait la même théorie, et où il proposait de faire décider par le tribunal si le travail, au

(1) Séance du 4 mars, *J. off.* du 5 mars 1889.

(2) Séance du 28 janvier, *J. off.* du 29.

cours duquel était survenu l'accident, était ou non un travail dangereux. Devenu président de la Commission du Sénat en 1896, il fit, de nouveau, présenter par celle-ci un projet qui, d'une manière indirecte, faisait prévaloir son système (1).

Cette conception étroite du risque professionnel fut vivement combattue et, finalement, repoussée au Sénat. M. Thévenet, rapporteur de la Commission, en 1896, n'eut pas de peine à démontrer que le système proposé par M. Béranger, et auquel s'étaient ralliés quelques autres sénateurs (2), était impraticable. Comment aurait-on pu fixer une limite entre les travaux dangereux et ceux qui le sont pas ? De nouveaux travaux, inconnus jusque là, sont entrepris journellement ; tous les jours les conditions d'exécution d'un même travail se modifient. Un règlement d'administration publique ne peut régler, d'une manière satisfaisante, de pareilles questions. Quant à faire décider par un tribunal si tel travail, au cours duquel un accident est survenu, était dangereux, on ne saurait s'y arrêter sérieusement. Tel travail déclaré dangereux par un tribunal serait réputé inoffensif dans le ressort d'un autre tribunal, peut-être dans le même ressort si les premiers juges viennent à

(1) Le texte proposé mettait l'accident à la charge du patron dans un certain nombre d'industries, « à moins que le patron « ne prouve que le travail n'était pas dangereux ».

(2) MM. Blavier, Prevet, etc...

modifier leur opinion. Pouvait-on abandonner de pareilles questions aux fluctuations de la jurisprudence ? Cependant, malgré le rejet des propositions qu'elle inspirait, la doctrine de M. Béranger n'était pas sans exercer une certaine influence sur l'esprit de ses collègues. Il semble bien que l'idée de limiter la protection de la loi aux ouvriers qui, dans l'exercice de leur profession, courent des dangers exceptionnels, ait tourmenté l'esprit du législateur, lorsqu'il s'agit de déterminer les professions auxquelles elle serait applicable.

Dès 1886, M. de Mun proposait de n'admettre le risque professionnel que dans « les industries où le travail est reconnu dangereux » et de faire déterminer, « par un règlement d'administration publique, les industries où le travail est reconnu dangereux, les établissements qui... présentent des causes de péril constant » (1). M. Delsol (2) proposa aussi au Sénat d'établir une classification officielle des industries dangereuses, les seules dont les ouvriers seraient protégés par la loi contre les accidents du travail. Les premières Commissions du Sénat avaient adopté la même idée et firent voter un texte en ce sens par l'Assemblée (27 mai 1889), et M. Jules Roche (3) déposa un projet à la Chambre qui reproduisait presque

(1) Proposition de M. de Mun, 2 février 1886, annexe 391, *J. off.* des 27 et 28 juillet.

(2) 23 mars 1889.

(3) 28 juin 1890, annexe 746, *J. off.* du 18 octobre 1890.

exactement le texte de M. de Mun. En réalité, il n'était guère plus facile de dresser une liste, à peu près exacte, des industries où le travail est dangereux, que la nomenclature des travaux que l'on pouvait considérer comme dangereux. On aurait abouti forcément à créer des anomalies regrettables, des injustices inadmissibles. Sur quelles bases aurait-on pu fonder une telle classification ?

Les partisans de cette opinion avaient toujours en vue les grandes usines où des machines puissantes peuvent broyer l'ouvrier imprudent ou déterminer, en faisant explosion, une catastrophe, les mines exposées à l'incendie ou au grisou, peut-être même l'industrie du bâtiment, les travaux souterrains, etc.

Mais les statistiques démontrent que certaines professions, où les grandes catastrophes ne sont pas à redouter, sont cependant meurtrières : les professions de cocher, de camionneur, de charretier, de garçon-livreur comportent des risques fort nombreux, et comptent tous les ans un nombre considérable de victimes. En réalité, toute classification des métiers d'après les risques qu'ils présentent était irréalisable. C'est pourquoi la Commission de la Chambre repoussa le projet présenté par M. Jules Roche, alors Ministre du Commerce, et fit adopter une rédaction toute différente (1).

Toutes les propositions que nous venons d'analyser

(1) Séance du 3 juin 1893, *J. off.* du 4.

étaient animées d'un même esprit, répondaient à une même pensée : faire une loi exceptionnelle en faveur des ouvriers les plus exposés aux accidents du travail, loi justifiée par les considérations que nous avons exposées au chapitre précédent, mais qu'on ne saurait étendre à toutes les industries indistinctement. C'était restreindre arbitrairement la portée du principe du risque professionnel. Telle était cependant l'opinion qu'avait déjà soutenue à la tribune (1) M. Floquet, au nom du Gouvernement : « Le risque professionnel devait « s'appliquer à une série limitée d'industries, et, pour « le dire d'un seul mot, à la grande industrie manufac- « turière, et... en étendant ce risque à tous les travaux « humains, pour ainsi dire, on changeait beaucoup « le caractère de la loi qu'on avait entrepris de rédi- « ger. »

M. Félix Faure, au contraire, dans sa proposition de 1886, voulait mettre les risques professionnels à la charge des chefs « de toute entreprise industrielle, commerciale ou agricole ». C'était aussi l'ensemble des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles que visait la proposition de M. Martin Nadaud (1882), plus restreinte que la précédente, et on retrouve encore la même pensée de généraliser la mesure dans un amendement présenté au Sénat en 1889 (2) et dans le texte proposé à

(1) Séance du 25 juin 1888, *J. off.* du 26.

(2) Amendement de M. Maze au Sénat, 23 mars 1889.

la même Assemblée, par M. Poirier, au nom de la Commission de 1895.

Cette large conception du risque professionnel applicable à toutes les entreprises était, à notre avis, la plus logique et, sans doute, la plus aisément applicable. Si l'on admettait que le risque professionnel fût une charge qui rentrait dans les frais généraux d'une entreprise, n'était-il pas logique d'admettre aussi que toutes les entreprises devaient supporter, dans une mesure plus ou moins grande, les charges de même nature qui leur incombaient ? D'autre part, l'accident professionnel, qui causait la mort ou l'incapacité permanente d'un ouvrier, était-il plus ou moins douloureux, plus ou moins désastreux pour lui et pour sa famille, selon la profession qu'il exerçait ? Nous verrons plus loin quels inconvénients sont résultés de la solution adoptée définitivement en 1898 ; celle-ci aboutit en effet à établir, entre les industries, une distinction qu'il est pratiquement impossible d'appliquer, et à rendre la loi contre les accidents applicable aux unes, sans l'étendre aux autres. Pressé de se prononcer entre ces deux doctrines, le législateur de 1898 finit par n'adopter ni l'une ni l'autre. Il dressa, dans l'article premier, une liste des industries ou catégories d'industries auxquelles la nouvelle législation serait applicable. Mais cette nomenclature n'était pas adoptée, comme on pourrait le croire, par une sorte de transaction entre deux systèmes opposés. Il importe

d'en comprendre le sens exact et de préciser la pensée du législateur sur ce point.

Une évolution continue s'était faite dans les esprits, pendant les longs débats qui précédèrent la rédaction définitive de la loi. Si les premières Commissions du Sénat, et aussi le Gouvernement (1), avaient eu tout d'abord l'intention de n'appliquer le risque professionnel « qu'à une série limitée d'industries... surtout à la grande industrie manufacturière », on s'était habitué, peu à peu, à considérer que les accidents du travail se produisent dans toutes les industries, et que, logiquement, la loi devait étendre sa protection à tous les travailleurs. M. Poirier écrivait, dans son rapport de 1895 : « Aujourd'hui, après quinze années d'études, on doit reconnaître que toute limitation entre les différentes industries serait absolument arbitraire, partant injuste. » Toutefois, on ne voulut pas comprendre immédiatement dans la loi tous les salariés, pour ne pas effrayer, inquiéter tous ceux qui utilisent le travail d'autrui, en modifiant brusquement et « profondément la vie ordinaire » (2). Mais dès à présent, on peut le remarquer, la tendance de la Commission de la Chambre, en 1892, était déjà de ne faire qu'une loi provisoire, « de ne voir dans la loi proposée qu'une étape, une pièce d'attente ». « Ce n'est pas la restriction, disait M. Ri-

(1) Discours de M. Floquet à la Chambre, 25 juin 1888.

(2) M. Ricard, séance de la Chambre du 22 mai 1888.

card, c'est l'extension de l'assurance des accidents, qui doit être la règle de l'avenir. (1) » La nomenclature de l'article premier de la loi de 1898 n'avait donc pas un caractère limitatif, puisque ses auteurs en avaient déjà prévu l'extension future. Mais on pensait qu'il était préférable de procéder avec méthode, et même avec une certaine lenteur ; de n'appliquer, tout d'abord, le risque professionnel qu'aux entreprises où le travail s'effectuait dans des conditions d'insécurité plus grandes. C'est pourquoi on élimina les entreprises commerciales, les industries agricoles, dont le régime est un peu différent des autres industries (2), les marins, qui ne tardèrent pas à bénéficier eux-mêmes d'une loi spéciale (loi du 24 avril 1898).

Cependant, on espérait bien atteindre dès maintenant toutes les industries sans distinction. Le premier paragraphe de l'article 1^{er} de la loi de 1898, du moins dans la pensée de ses auteurs, comprend trois parties :

1° Il vise d'abord tous les établissements industriels en général lorsqu'il déclare la loi applicable « aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers... » ;

(1) Rapport de 1892, à la Chambre.

(2) Mais elles ne devaient pas tarder à profiter, dans une certaine mesure, de la nouvelle législation (L. 30 juin 1899). Des projets d'extension à ces industries du risque professionnel sont déposés devant les Chambres.

2° Il mentionne un certain nombre d'entreprises, pour lesquelles des contestations auraient pu surgir, qui auraient pu être considérées comme ne s'exerçant pas dans « les usines, manufactures, chantiers ». Ce sont « les entreprises de transport par terre et par eau, de chargement et de déchargement, les magasins publics, mines, minières, carrières » ;

3° Enfin le même paragraphe englobe toutes les exploitations qui, sans être des industries proprement dites, présentent cependant les mêmes dangers, soit en raison de la nature du travail qu'on y exécute, soit à cause de l'outillage dont on se sert. Telles sont les exploitations ou parties d'exploitations dans lesquelles « sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives », ou bien celles dans lesquelles « il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux ».

C'est ainsi qu'il faut comprendre, croyons-nous, le sens et la portée de la loi de 1898, la pensée qui a inspiré la rédaction de son premier article.



CHAPITRE III

De la nécessité de modifier la loi de 1898.

Il est bien évident que, dans cette étude sur la loi de 1898, nous n'avons envisagé celle-ci qu'au point de vue de l'intérêt qu'elle offrait pour l'intelligence de la loi de 1906. C'est pourquoi nous avons passé sous silence les dispositions concernant la fixation du taux des indemnités en cas d'accident, les enquêtes et la procédure que comportent la constatation d'un accident ou les réclamations ultérieures, et enfin les garanties qui assurent à la victime la réparation du dommage éprouvé. Nous nous réservons, toutefois, d'examiner ce dernier point, en analysant le texte de la loi de 1906 ; mais nous n'avons à nous préoccuper, dès maintenant, que du principe et des dispositions de la première loi, que celle de 1906 est venue modifier.

Les autres modifications apportées par cette dernière loi, en ce qui concerne la contribution au fonds de garantie, sont justifiées par l'extension même de la législation

sur les accidents du travail ; mais le caractère de cette contribution n'a pas changé : dans l'une et l'autre loi, c'est toujours un impôt dont le taux varie selon qu'il frappe un industriel ou un commerçant.

La loi du 9 avril 1898 entra en vigueur le premier juillet de l'année suivante. Mais dès sa mise en pratique (on pourrait même dire antérieurement) on s'aperçut de lacunes regrettables, d'imperfections de détail, susceptibles d'en paralyser le fonctionnement. Le texte de l'article premier, surtout, présentait des obscurités qui ne tardèrent pas à soulever des controverses de jurisprudence. On dut s'empressez d'apporter des éclaircissements, des compléments, des améliorations urgentes. C'est ainsi que, dans les deux premières années de son application, on vit paraître quatre lois nouvelles (1), 16 décrets, 24 arrêtés, 10 circulaires ministérielles, et un grand nombre d'avis du Comité consultatif d'assurances contre les accidents du travail (2) constitué dès 1899 près du Ministère du Commerce (3). Cette loi était destinée à réaliser une idée de justice et à prévenir toutes difficultés entre patrons et ouvriers, au sujet des accidents du travail ; elle vit naître bientôt une multitude de protestations et de procès, tant de la part des chefs d'entre-

(1) Lois des 24 mai, 29 et 30 juin 1899, 30 décembre 1899.

(2) *L'Economiste français*, 4 et 11 mai 1901.

(3) Aujourd'hui, près du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

prises soumis au régime nouveau, que des ouvriers désireux d'en bénéficier, et surtout des compagnies d'assurances qui cherchaient dans la législation nouvelle des éléments de profits.

Malgré les affirmations réitérées des rapporteurs à la Chambre et au Sénat, que l'article premier ne donnait pas une nomenclature limitative des professions assujetties à la loi et que celle-ci devait, dans la pensée de ses auteurs, englober toutes les entreprises industrielles, la jurisprudence tendait à reconnaître au texte de 1898 un caractère strictement limitatif. Le Ministre du commerce s'était efforcé, dans de nombreuses circulaires, d'indiquer aux magistrats « les principes qui devaient les diriger », de préciser les bases de la loi, d'en expliquer le mécanisme, d'en dégager l'esprit, « d'asseoir une doctrine et d'éclairer par avance la jurisprudence » (1). Il avait bien aperçu un manque d'harmonie, un défaut de concordance entre l'esprit et l'expression de la loi, et il s'efforçait de prévenir toute fausse interprétation.

Le Comité consultatif créé par le décret du 28 février 1899 avait cherché un critérium (que n'avait pu trouver le législateur) pour « résoudre sans illogisme, sans disparité et sans arbitraire, les multiples questions d'assujettissement que posait au Ministère la juste préoccupation, on peut même dire la légitime anxiété des chefs d'en-

(1) Circulaires des 15 juin et 24 août 1899. — Cf. Rapport du Ministre du Commerce, 27 février 1906. *J. off.* du 28.

treprises, qui se trouvaient aux confins de la loi » (1).

L'administration des Contributions directes s'était empressée, dès la mise en vigueur du nouveau régime, de dresser, pour l'exercice de 1900, un tableau des entreprises soumises à la patente et qui lui paraissaient assujetties, par l'article 25 de la loi de 1898, à la contribution au fonds de garantie. Mais ce tableau, dressé à la hâte par une administration peu compétente, sur des bases insuffisantes, avait donné lieu à de vives réclamations.

C'est alors que le Ministre du commerce, d'accord avec son collègue des finances, chargea le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, qui comptait à la fois des juristes et des techniciens, de reviser ce tableau et de dresser une liste aussi complète que possible des professions comprises dans l'article premier de la loi de 1898, liste interprétative de la loi. Prenant le mot « industrie » dans son sens usuel, le Comité trouva, dans le « caractère de la transformation industrielle, opposée à la simple revente des produits », le critérium cherché. Et, par application de ce principe, il décida que les chefs d'entreprises désignés au tableau des patentes, comme « marchands fournisseurs », devaient y être assujettis si leur profession comportait des transformations industrielles, fabrications, réparations d'entretien pour la location.

(1) Rapport précité.

44 LÉGISLATION RELATIVE AUX ACCIDENTS DU TRAVAIL.

Le Comité fut aussi d'avis d'inscrire au nombre des professions assujetties, d'une part, « les industries d'art, soumises à la patente » et d'autre part, « les magasins généraux, docks, entrepôts, salles de vente publique, monts de piété, bureaux publics de conditions, et généralement tous magasins ouverts au public en vertu d'une autorisation administrative, et où s'effectuent des opérations de chargement et de déchargement ». Quant aux entreprises qui n'y doivent pas être assujetties, en raison de leur caractère industriel, mais à cause de l'usage qu'elles font « d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux », le Comité avait précédemment exprimé l'avis que la loi de 1898 pourrait s'appliquer seulement à la partie de l'exploitation où le moteur était en usage, à la condition expresse que cette partie fût nettement séparée du reste de l'entreprise (1). Telles étaient les limites précises dans lesquelles le pouvoir exécutif s'était efforcé de circonscrire le champ d'application de la nouvelle loi.

Mais les tribunaux ne sont liés ni par les explications que fournissent à la tribune les membres du Parlement, ni davantage par les circulaires d'un Ministre ou les avis officieux d'un Comité consultatif. Tous ces accessoires de la législation n'ont pas l'autorité de la loi, et le législateur de 1898, en procédant par énumération, avait

(1) Avis du 7 mars 1900.

négligé d'indiquer, dans le texte même de la loi, le caractère de cette énumération. Si un certain nombre de justices de paix interprétèrent tout d'abord la loi sur les accidents du travail conformément aux instructions que prodiguaient le Ministre et le Comité consultatif (1), bientôt les tribunaux supérieurs de l'ordre judiciaire et les tribunaux administratifs adoptèrent des solutions inattendues et contraires à la doctrine qu'on s'était efforcé de leur suggérer.

Nous avons vu, précédemment, quelles contestations les compagnies d'assurances soulevaient avant la loi de 1898. Avant même la mise en vigueur de celle-ci, dix-huit compagnies remplirent les formalités exigées pour pouvoir exploiter la branche « accidents du travail ». S'appuyant sur le texte de la loi et sur les avis du Comité consultatif, elles se mirent en campagne et persuadèrent aux patrons qu'ils étaient assujettis et avaient grand intérêt à souscrire des polices d'assurance. Puis, en cas d'accident, les mêmes compagnies, profitant de l'obscurité du texte de la loi, s'empressèrent de plaider près des tribunaux le non assujettissement de l'employeur assuré. « Plusieurs journaux professionnels, dit M. Mirman dans

(1) Ces décisions judiciaires, citées dans le Rapport du Ministre du Commerce sur l'application de la loi de 1898 (*J. off.* 28 février 1905, p. 1363), sont rapportées dans le Recueil de jurisprudence relative aux accidents du travail, publié chaque année par la Direction de l'Assurance et de la Prévoyance sociale.

un rapport, ont attiré l'attention du législateur sur cet abus. Dans la région du Nord, en particulier, les agents des compagnies d'assurances ont recueilli la clientèle des marchands de vins en gros, faisant valoir à leurs yeux la quasi-certitude qu'il y avait de voir leur profession assujettie, surtout après la publication d'un avis du Comité consultatif ; peu de temps après, les compagnies obtenaient, des tribunaux de la région, des jugements écartant la dite profession du domaine d'application de la loi de 1898, et l'on conçoit sans peine la déception et la colère que patrons et travailleurs ont pu ressentir » (1). Ceux-ci, frustrés dans leur légitime prétention, s'imaginaient parfois que le patron s'entendait avec les compagnies d'assurances pour les tromper ; ceux-là avaient versé des primes à la compagnie, dans l'espoir qu'elles assureraient une protection à leurs ouvriers, et ils ne pouvaient empêcher ce résultat imprévu, car la compagnie s'était fait habilement subroger à tous leurs droits. Dans le cas où les tribunaux déclaraient le chef d'entreprise non assujetti à la loi de 1898, celui-ci pouvait être responsable de l'accident, par application de l'article 1382 du Code civil. Pour se couvrir complètement, il était donc obligé de souscrire une double police et de payer, en conséquence, des primes fort élevées. Cette situation intolérable appelait une réforme urgente. Elle était

(1) Rapport du 21 janvier 1902. Chambre, session ordinaire, annexe 2298.

encore aggravée par les contradictions que présentaient les décisions soit des tribunaux d'une même juridiction, soit les tribunaux de l'ordre judiciaire et les tribunaux administratifs. Les procès se firent plus nombreux et plus violents encore après la loi de 1898.

Il ne faut pas en conclure que le but proposé par le législateur fut manqué et son œuvre vaine. Mais c'étaient les imperfections mêmes de cette loi qui suscitaient dans le monde du travail de cruelles déceptions. D'ailleurs, le critérium adopté par le Comité consultatif et accepté, en partie du moins, par les tribunaux de l'ordre judiciaire, n'était pas absolu et faisait ressortir, dans la pratique, des injustices choquantes. Telle entreprise industrielle ne présente que des dangers insignifiants, des risques qui ne dépassent guère la moyenne des périls auxquels toute personne est exposée, quelle que soit sa profession. Ainsi les risques professionnels d'une modiste, d'une couturière, ne dépassent guère les risques auxquels toute femme de même condition peut être exposée dans son ménage. Au contraire, les dangers que courent les garçons livreurs, cochers, palefreniers d'une maison de commerce, si l'on en croit les statistiques (1), sont assez considérables, et cependant, ces ouvriers ne sont pas

(1) En effet, la dernière statistique publiée au *Journal officiel* du 7 juillet 1908, pour le premier trimestre de l'année, indique 455 accidents dans les transports de terre sur un total de 7.890, soit 5,76 %.

protégés par la loi, parce qu'ils sont employés dans des entreprises qui ne comportent pas de transformations, de fabrication. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, s'attachant moins au texte de la loi qu'à son caractère et à la pensée qui avait pu guider le législateur, sans tenir compte de la nature économique des opérations exécutées, ne prit en considération que « la nature des opérations effectuées, les conditions de l'exploitation » (1), l'outillage employé, la disposition des lieux, etc...

Mais ces considérations multiples et complexes, si elles répondent plus exactement à l'intention du législateur, avaient le grave défaut de prêter à l'arbitraire, de ne pas indiquer, d'une manière assez précise, le domaine de la loi, de laisser dans l'incertitude une grande partie des intéressés. Elles donnaient matière à trop de controverses. De là, comme nous allons le voir, cette étrange floraison d'arrêts, plus ou moins contradictoires, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ces surprises regrettables pour les plaideurs, cette insécurité dont nous avons déjà signalé les inconvénients.

Telle expression de l'article 1^{er} de la loi de 1898 n'a ni le même sens ni la même portée, selon qu'elle est interprétée par l'une ou l'autre juridiction. Ainsi la loi de 1898 déclare expressément qu'elle protège les ouvriers et employés occupés dans « les usines, manufactures,

(1) Arrêt du 28 février 1902. Recueil de jurisprudence précité.

chantiers ». Mais que faut-il entendre par « manufactures » ? Cette expression comprend-elle à la fois les fabriques, les ateliers ? La question était embarrassante pour deux raisons : d'abord, on ne trouve, dans la pratique des affaires ou dans les écrits des économistes, aucun critérium qui permette de distinguer nettement les manufactures, les fabriques et les ateliers. Ces expressions ne sont pas toujours synonymes, et pourtant, employées dans des régions différentes, elles désignent souvent des établissements similaires et de même importance. D'autre part, les tribunaux ne pouvaient trouver aucune indication utile dans les travaux préparatoires : le mot « fabrique », qui était inscrit dans un projet précédent, avait disparu du texte définitif, sans qu'on pût en découvrir la raison. Toutefois, comme le mot « fabrique » désigne toujours un établissement industriel, personne ne songea à soustraire les fabriques au nouveau régime.

Quant aux « ateliers », il y avait divergence d'opinion entre les rapporteurs du même texte au Sénat et à la Chambre des députés. Tandis que M. Thévenet affirmait au Sénat que les ateliers étaient « compris dans les mots usines et manufactures » (1), MM. Nadaud et Girard expliquaient, au contraire, dans leur rapport à la Chambre, qu'on avait « à dessein omis le mot ateliers » (2).

(1) Séance du 20 mars 1906. *J. off.* du 21.

(2) « la loi nouvelle ne devra point s'appliquer à des ateliers autres que ceux limitativement spécifiés. Elle ne

Une circulaire du Ministre du Commerce, en date du 24 août 1899, expliquait que le législateur avait entendu faire l'application la plus large du principe du risque professionnel, et que la loi devait être appliquée à toute l'industrie, sans s'arrêter à cette considération que le mot « ateliers » ne figurait pas dans l'article premier. Cette interprétation administrative était bien en harmonie avec l'avis du Comité consultatif des accidents du travail, qui opposait *la transformation industrielle* à la simple *revente des produits*, et regardait comme industries toutes les entreprises qui avaient pour objet de *transformer* les matières qu'elles se procuraient. On ne tenait, dans ce système, aucun compte de l'importance de la fabrique ou de l'atelier où s'accomplissait cette transformation : à côté des entreprises de carrosserie, de sellerie, d'ébénisterie, on plaçait au même rang les ateliers de couture, fabriques de broderies, de dentelles, etc. . .

Le critérium proposé nous semble répondre, en effet, assez exactement à l'intention du législateur, si l'on con-

s'appliquera ni (pour citer un exemple) à des ateliers de tailleurs d'habits, de cordonniers, de chapeliers, etc., travaillant à la maison, ni à tous ceux analogues, où le genre de labeur n'entraîne point de danger particulier pour le salarié. Elle ne s'appliquera pas davantage à tous ces modestes ateliers d'ébénisterie, de serrurerie, etc., où le patron, presque ouvrier lui-même (sans employer de moteur mécanique), opère avec un petit nombre de compagnons. C'est toujours là du travail manuel, tel qu'il se pratiquait au moment de la confection du Code civil ; le péril n'a pas augmenté ». (Rapport précité).

sidère l'évolution qui s'était produite dans les esprits, au cours des longs travaux préparatoires. Au moment, en effet, où le texte définitif fut adopté par les deux Assemblées, il est certain que l'idée de protéger l'ouvrier contre des dangers graves, exceptionnels, avait fait place au désir de reconnaître l'existence, pour tous les ouvriers, d'un risque professionnel qu'on voulait mettre à la charge des patrons. La plupart des tribunaux se rangèrent à l'avis du Comité consultatif (1), et la Cour de cassation lui donna sa haute sanction dans plusieurs arrêts successifs dont l'un des premiers (3 août 1903) expose nettement sa doctrine (2).

« Attendu, dit la Cour, qu'avec les entreprises qu'il désigne nommément, l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 assujettit à la responsabilité du risque professionnel, sous l'appellation d'usines et de manufactures, tous les ateliers industriels ; que le législateur a, en effet, renoncé à limiter cette responsabilité soit à l'industrie dange-reuse, soit à la grande industrie ; qu'il a soumis l'industrie tout entière à la loi nouvelle, et qu'il considère tellement que les victimes du travail ont des droits égaux, qu'il a dû, pour la faire échapper à l'application générale qu'il posait, préciser que la collaboration accidentelle d'un ou de plusieurs camarades n'assujettirait

(1) Cf. Rapport sur l'application générale de la loi pour la période de 1899 à 1903. — *J. off.* 28 février 1905.

(2) Sirey, 1904, 1, 491.

pas à la loi l'ouvrier qui, d'ordinaire, travaille seul.

« Attendu que l'industrie transforme l'objet auquel elle s'applique, à la différence du commerce où ne se font que des échanges ; que, dans chaque affaire, le juge du fait doit constater les conditions dans lesquelles s'effectue le travail qui a été la cause ou l'occasion de l'accident, pour permettre à la Cour de cassation d'exercer son droit de contrôle... » (1).

Mais, tandis que la Cour de cassation fixait en ce sens la jurisprudence des tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat était chargé de trancher les conflits nés entre l'administration et les particuliers relativement à la contribution au fonds de garantie. Il déclarait soumises à la taxe ou exemptes de celle-ci, un certain nombre d'entreprises pour lesquelles la Cour de cassation décidait en sens contraire.

Pour motiver ses arrêts, le Conseil d'Etat ne tenait pas compte de la nature économique de l'entreprise, mais il prenait en considération la nature du travail auquel les ouvriers étaient astreints, les conditions dans lesquelles le travail était effectué, les risques auxquels les ouvriers étaient exposés. C'est ce qui ressort très nettement de l'arrêt du 18 mars 1904, que l'on peut considérer comme un arrêt de principe :

(1) Cf. dans le même sens, Req. 15 décembre 1903, 15 mars et 5 juillet 1904 (Rec. de jurispr. sur les accidents du travail, t. IV), 12 mars 1906 (Rec. précité, t. VIII, et Pandectes françaises, 1908).

« Considérant, dit cet arrêt, que le sieur B. . . , imposé à la contribution des patentes, en qualité de boulanger, occupe, dans un local attenant à son magasin, un ouvrier employé dans les conditions ordinaires à la fabrication du pain ; que cet établissement ne constitue pas une manufacture au sens de l'article 1^{er} précité ; qu'en effet les établissements industriels et commerciaux ne doivent pas être appréciés, pour l'application de la loi du 9 avril 1898, d'après la nature économique et les résultats de leur exploitation ; mais d'après la nature du travail auquel il y est procédé, les risques que ce travail fait courir aux ouvriers qui y sont employés et les conditions générales dans lesquelles il est exécuté ; qu'ainsi, c'est à tort que le sieur B. . . a été imposé à la taxe additionnelle pour la constitution du fonds de garantie (1). »

On lit de même, dans un arrêt du 13 janvier de la même année, qu'un confiseur ne saurait être soumis à la contribution au fonds de garantie, parce que « ni la nature des opérations, ni les conditions de l'exploitation ne permettent de considérer cet établissement comme une importante manufacture, au sens de l'article 1^{er} précité » (2). C'est en se conformant à ces principes que le Conseil d'Etat exceptait de la taxe un grand nombre de professions qui ont cependant le caractère indiscutable

(1) Cf. Rapport Cordelet au Sénat, 26 février 1906, annexes du Sénat, 1906, n° 60.

(2) Id.

d'entreprises industrielles, comme les fabricants de chapeaux, de chaussures, d'horlogerie, de fleurs artificielles, etc. . . (1).

La même divergence d'opinions s'élevait entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, au sujet du mot « chantiers » inscrit dans l'article 1^{er} de la loi. Mais, tandis que le critérium adopté par elle conduisait la Cour de cassation à étendre à tous les ateliers les prescriptions édictées expressément pour les manufactures, les mêmes principes l'amenaient à interpréter dans un sens restreint le mot « chantiers », et à écarter tous ceux dans lesquels on n'opérait pas une transformation de la matière. Elle tirait cette conséquence, un peu exagérée à notre avis, d'un rapprochement, dans le texte de la loi, des mots « usines, manufactures, chantiers », rapprochement qui nous paraît absolument fortuit (2). C'est ainsi qu'elle

(1) Cf. sur toutes ces décisions et arrêts analogues les Recueils de jurisprudence relative aux accidents du travail.

(2) « Attendu (dit la Chambre civile de la Cour de cassation)... que si les ouvriers et employés occupés dans les chantiers sont nommément appelés à bénéficier de la dite loi, le mot « chantiers » ne doit pas être séparé des mots usines et manufactures qui le précèdent et en précisent le sens ; qu'il désigne l'endroit où des ouvriers travaillent ensemble, soit à des terrassements, soit à la préparation industrielle des matériaux ; qu'il ne saurait s'appliquer aux magasins ou entrepôts, quelque considérables qu'ils soient, dans lesquels le commerçant dépose des marchandises qui en doivent sortir sans avoir subi aucune transformation ». (Arrêt du 27 octobre 1903, D. 1904, 1, 73).

laissait en dehors de la sphère d'application de la loi, les chais et caves des marchands de vins en gros où cependant des fûts dépassant 200 kilogs « sont gerbés à mains d'homme, sur deux ou trois rangs de hauteur » (1) et où les dangers sont plus grands pour les ouvriers que dans bien des chantiers où la matière première subit des transformations économiques (2), les chantiers des marchands de charbons, les entreprises de balayage et d'enlèvement des immondices d'une ville (3).

Au contraire, les raisons mêmes sur lesquelles s'appuyait le Conseil d'Etat, pour restreindre le sens du mot « manufactures », justifiaient l'extension de la loi qu'il admettait à l'égard de tous les chantiers. Ici, le Conseil d'Etat était, à son tour, d'accord avec l'interprétation administrative de la loi, sa jurisprudence était conforme à l'intention du législateur, et aussi, comme nous venons de le voir, à la doctrine d'un certain nombre de tribu-

(1) Cour de Paris, 12 janvier 1901.

(2) Req. rejet 25 juillet 1904 (Recueil de documents précité, t. V, p. 124). 13 mars 1905, D. 1906, 1, 203.

(3) Recueil de documents, t. V, p. 129. Cependant la jurisprudence des Cours d'appel montrait quelque résistance en raison des dangers que courent les ouvriers sur les chantiers et du genre de travaux auxquels ils sont occupés. Cf. Lyon, 1^{er} avril 1901, D. 1902, 2, 330. Nîmes, 19 juin 1901, S. 1903, 2, 140. Elle étendait volontiers la signification du mot « chantiers ». En ce sens : jugement du Trib. de Reims (31 janvier 1903), confirmé par arrêt de la Cour de Paris (4 mars 1904) ; Montpellier, 20 mars 1902 (Dall. 1906, 2, 59).

naux judiciaires, mais complètement en désaccord avec celle de la Cour de cassation. Il assujettissait à la contribution au fonds de garantie tous les chantiers dans lesquels le travail des ouvriers présentait des dangers analogues, qu'il s'agit de transformations des produits, de préparations des matériaux ou de simples opérations de chargement et de déchargement.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat imposait la taxe à des marchands de charbons et à des marchands de bois (1), à des marchands de vins en gros et à des marchands de fer en gros (2). Ainsi, telle entreprise se trouvait soumise à la contribution au fonds de garantie et était cependant déclarée en dehors du domaine d'application de la loi, s'il se produisait un accident. Telle autre *était* atteinte par les tribunaux judiciaires et ne contribuait pas au fonds de garantie. On cite même le cas d'un marchand grainetier, qui avait assuré son personnel en 1899 et versé des primes pour une somme de 5.000 francs. Un de ses employés fut victime d'un accident en 1906 : la compagnie d'assurances plaida le non-assujettissement et gagna son procès devant le tribunal civil de la Seine (4^e Chambre). Le grainetier assigna, à son tour, la compagnie en nullité de contrat, faute d'objet ; mais le tribunal de commerce le débouta de sa demande, pour ce

(1) 28 février, 27 juin 1902 et 29 mai 1903 (Recueil précité, t. II et III).

(2) 18 mars 1904, 8 et 27 juillet 1904 (Dall. 1906, 3, 1).

motif que l'industriel faisait usage d'un moteur à gaz qui créait un risque partiel et qu'il y avait lieu de distinguer entre le travail assurable et le travail non assurable (1).

On voit qu'il était impossible de concilier, non seulement les arrêts de deux juridictions d'ordre différent, mais aussi les décisions de tribunaux d'une même juridiction. C'est en vain que le Ministre du commerce s'efforçait d'apporter quelque unité dans cette jurisprudence, soit par ses avis personnels, soit par les avis du Comité consultatif qu'il provoquait. Les tribunaux ne se croyaient pas plus tenus par les interprétations administratives que par les travaux préparatoires de la loi, et, pour des raisons d'ordre général, qui n'ont aucun rapport avec notre étude, on ne peut que les approuver. Les motifs invoqués par l'une et l'autre juridiction, bien que conduisant à des solutions opposées, étaient également graves; mais il appartenait au législateur seul de mettre fin à cette incohérence, d'interpréter avec autorité la loi de 1893 et d'en déterminer exactement la portée. Le vice qui nuisait au fonctionnement régulier et intégral de la loi tenait à la loi elle-même. Comme le faisait judicieusement remarquer le rapporteur de la loi de 1906 à la Chambre: « La loi de 1898, qui a pour base le risque professionnel, n'assujettit en effet que certaines professions, et ce risque existe cependant au regard de toutes les professions, sans en excepter aucune. Il y a donc

(1) Revue de la Prévoyance et de la Mutualité (avril 1908).

contradiction entre le principe fondamental de la loi et les dispositions restrictives inscrites dans son article 1^{er} » (1).

Nous venons d'examiner les principales difficultés, les plus fréquentes, qui résultaient de l'application de l'article 1^{er} de la loi de 1898. D'autres difficultés analogues, sur lesquelles nous n'insisterons pas, s'étaient présentées. On se demandait, par exemple, si les « transports par terre et par eau », mentionnés dans notre article, comprenaient les entreprises de transports maritimes. La loi si hâtivement votée du 29 décembre 1903, sur la Caisse des marins français, a résolu, au moins en partie (2), la question, avant l'apparition de la loi de 1906.

Fallait-il comprendre aussi les exploitations forestières, les assimiler à des chantiers ? Après certaines hésitations de la jurisprudence, hésitations invoquées par les partisans de l'assimilation, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat s'étaient trouvés d'accord pour les considérer comme des industries purement agricoles et

(1) Rapport Mirman, 2 juillet 1903. *J. off.* Documents parlementaires. Chambre. Annexe 1136.

(2) Nous disons « en partie », car la loi du 29 décembre 1905 n'est applicable qu'aux marins français, et il y a de fortes raisons pour admettre que les marins étrangers, embarqués sur des navires français, pourraient, le cas échéant, réclamer le bénéfice de la législation sur les accidents du travail. (V. sur ce point les articles de M. Deléarde : Recueil spécial des accidents du travail, mai, juin, juillet 1906).

les écarter du domaine d'application de la loi de 1898 (1). Dans son dernier arrêt (19 avril 1904), la Cour de cassation expliquait nettement que « l'abatage, le sciage et le débitage des bois... sont des opérations inhérentes à l'exploitation forestière qu'elles ne convertissent pas en une entreprise industrielle ; que conservant son caractère agricole, cette exploitation, dans laquelle il n'était fait usage d'aucun moteur inanimé, échappe à l'application de la loi du 9 avril 1898 ». Mais des réclamations s'élevaient contre cette interprétation de la jurisprudence, réclamations qui triomphèrent un instant à la Chambre des députés. Nous verrons bientôt pour quelles raisons elles furent définitivement écartées.

L'article 1^{er} de la loi de 1898 était évidemment le plus important et celui qui donnait lieu à plus de difficultés d'interprétation. Mais les autres dispositions de cette loi demandaient aussi quelques modifications ou quelques compléments. Ainsi, la loi de 1898 n'avait pas prévu les cas, assez nombreux cependant, où des industriels prévoyants avaient contracté des assurances contre les accidents dont leurs ouvriers pouvaient être victimes. Ces chefs d'entreprises avaient entendu se couvrir des risques qu'ils encouraient selon le droit commun avant

(1) Cass. 4 août et 28 oct. 1903, D. 1904, 1, 46. Req. 8 février 1904, D. 1905, 1, 468. Ch. Civ. 19 avril 1904, D. 1904, 1, 553 ; Conseil d'Etat, arrêts des 28 fév. 1902, 8 janv. 1904, 5 fév. 1904. Recueil précité.

la législation nouvelle sur les accidents du travail. Quelques-uns avaient pu stipuler certaines indemnités en faveur de leurs ouvriers victimes d'accidents. Mais la législation nouvelle créait pour ces chefs d'entreprises, plus sages, plus prévoyants que les autres, une fâcheuse situation : D'une part, leur police d'assurance ne les couvrait pas contre la responsabilité nouvelle que le législateur leur imposait ; d'autre part, cette police n'avait plus d'objet, puisque la loi de 1898 interdisait aux ouvriers et employés visés par elle, « de se prévaloir, à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail, d'aucunes dispositions autres que celles de la présente loi » (1). La loi supprimait les risques anciens, contre lesquels ils s'étaient assurés, et les pressait, en quelque sorte, de s'assurer contre le risque nouveau qu'elle mettait à leur charge. Devaient-ils continuer à payer les primes d'une assurance qui ne les garantissait plus ? Au point de vue de la loi, ce n'était guère contestable ; mais il était assurément contraire à l'équité de les maintenir dans les liens d'un contrat dont on leur faisait perdre bénéfice. Aussi, une loi du 29 juin 1899, loi qui précéda de très près la mise en vigueur de la loi de 1898, avait donné à ces chefs d'entreprises la faculté de se dégager des contrats d'assurances qu'ils avaient conclus avant la législation nouvelle.

Aux termes de cette loi et pendant une période d'un

(1) Article 2, § 1.

an à partir de sa promulgation, l'assureur et l'assuré pouvaient dénoncer leur contrat « au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local... soit par acte extrajudiciaire ». Mais le législateur n'avait pas prévu la mauvaise volonté d'un trop grand nombre de compagnies d'assurances, qui refusaient de donner à l'assuré le récépissé de sa dénonciation, prévu par la loi, ou ne l'accordaient qu'à des conditions onéreuses. L'assuré reculait devant les frais d'un acte extrajudiciaire ou se laissait leurrer par les promesses de la compagnie et se trouvait surpris par le terme fixé par la loi pour effectuer sa déclaration. Il importait de donner aux assurés, comme aux assureurs, toutes facilités possibles pour résilier leurs contrats, et aussi pour éviter les procès, de régler par avance le sort des primes payées ou à payer au moment de la résiliation.

Tels sont, parmi bien d'autres, les inconvénients de la législation nouvelle que la loi du 12 avril 1906 est venue faire disparaître ou, tout au moins, atténuer. On reconnaît déjà son importance si ses dispositions se bornaient seulement à régler les questions que nous venons d'examiner. Mais nous verrons bientôt que la loi de 1906 a encore une portée plus large, puisqu'elle étend le régime nouveau à un grand nombre de travailleurs et développe encore les garanties nécessaires à son exécution.



DEUXIÈME PARTIE

La loi du 12 avril 1906.



CHAPITRE 1^{er}

Historique de la loi de 1906.

Nous venons de voir comment le législateur de 1898 avait essayé de résoudre la question si grave, si délicate, si complexe des accidents du travail. Il n'avait pas cru, certes, faire une œuvre excellente, en quelque sorte définitive. Malgré les longs travaux auxquels la loi de 1898 avait donné lieu, son texte avait quelque chose de hâtif, de provisoire, d'incomplet. Ses auteurs avaient une parfaite conscience de l'imperfection de leur ouvrage. On le remarque à chaque instant dans les rapports, dans

les discussions de la Chambre ou du Sénat. Cette loi, destinée à concilier les intérêts de tous, patrons et ouvriers, soulevait tant de difficultés imprévues, donnait naissance à tant de procès, qu'on a pu, sans trop d'exagération, la regarder comme « un large cadeau » fait « à la chicane » (1).

On peut se faire une idée de la multiplicité des contestations soulevées par la législation nouvelle en présence des difficultés que nous venons d'examiner, et si l'on considère que nous avons étudié seulement les parties délicates de la législation de 1898 qui ont donné lieu à la réforme de 1906, laissant de côté une foule d'autres points litigieux, questions de compétence, de détermination des indemnités, de preuves, etc..., qui ont été l'objet d'un grand nombre de procès et de plusieurs lois nouvelles.

Mais il faut convenir, toutefois, que malgré son insuffisance et ses imperfections, la loi de 1898 constituait un véritable progrès social, et qu'elle a rendu des services incontestables depuis sa mise en vigueur. Il était plus facile de l'améliorer, d'après les leçons de l'expérience, que de la créer de toutes pièces, et, depuis près de dix ans qu'elle est applicable (2), les pouvoirs publics ont multiplié leurs efforts pour remédier à ses défauts et assurer son efficacité.

(1) M. Henry Boucher à la Chambre. Séance du 9 juin 1904.

(2) Depuis le 1^{er} juillet 1899.

Avant la réforme de 1906, que nous allons examiner maintenant, la loi de 1898 avait été modifiée ou complétée par plusieurs lois :

1° La loi du 30 juin 1899 avait étendu les dispositions de la législation nouvelle aux « accidents causés dans les exploitations agricoles, par l'emploi de machines mues par des moteurs inanimés ». C'est la seule extension de la loi qui ait été faite avant 1906, ou, plutôt, c'est une interprétation de la seconde partie de l'article 1^{er}, interprétation législative, parue, fort à propos, la veille même de son application.

2° La loi du 23 mars 1902, qui complète et modifie la loi de 1898 sur divers points. Elle tranche certaines difficultés au point de vue de la procédure, notamment des délais d'appel, de la prescription, de l'assistance judiciaire, et règle les rapports des patrons et des ouvriers avec les tiers responsables des accidents.

3° La loi du 31 mars 1905 modifiait à son tour un grand nombre d'articles de la loi de 1898, et touchait à la fois à des questions de compétence et à des questions de fond. Elle réglait les attributions des tribunaux civils et des justices de paix (art. 15 modifié), fixait à nouveau les bases de l'indemnité journalière, des frais de maladie et d'hospitalisation, la question de la revision des pensions, du rachat des rentes, etc..., (art. 3, 4, 10, modifiés). Enfin, elle protégeait les ouvriers, victimes d'accidents, contre les intermédiaires peu scrupuleux qui, abusant

de leur ignorance et de leur détresse, les amenaient à souscrire des engagements ruineux, à titre de rémunération de leurs prétendus services.

Mais toutes ces lois se bornent à améliorer la loi de 1898, sans étendre son domaine. Ce qui caractérise, au contraire, la loi du 12 avril 1906, c'est l'extension qu'elle prescrit de la législation nouvelle, à tous les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce.

Nous avons vu, précédemment, que cette nouvelle étape était déjà prévue, pour une époque prochaine, par le législateur de 1898. Si quelques membres du Parlement avaient fait tous leurs efforts pour restreindre la législation nouvelle à certaines industries et même à certains travaux particulièrement dangereux, il faut reconnaître que les premières propositions de loi en faveur des victimes des accidents du travail visaient déjà tous les salariés de l'industrie et du commerce (1).

Ce n'est que par mesure de prudence, et aussi dans le but d'arriver promptement à un résultat pratique, que les Chambres s'étaient mises d'accord pour limiter la portée de leur réforme à la seule industrie. Tout le monde comprenait, dès ce moment, que la responsabilité d'un accident survenu à un employé, au cours de son travail, ne pouvait être fixée d'après la profession du chef d'en-

(1) Proposition Martin Nadaud, 20 mai 1880, Annexe 2660 ; Proposition Peulevey, 14 janvier 1882, Annexe 283 ; Proposition Félix Faure, 11 février 1882, Annexe 399.

treprise, et que la protection de la loi devait logiquement s'étendre au plus grand nombre possible d'ouvriers. C'est ce que faisait ressortir, très judicieusement, le rapporteur à la Chambre de la loi de 1906, M. Mirman, dans une proposition de loi qu'il avait déposée le 13 décembre 1900 (1), proposition qui tendait à étendre à tous les salariés le bénéfice de la loi de 1898. Qu'importe, en effet, qu'occupé à laver des carreaux, l'homme de peine, qui se brise les jambes en tombant d'une échelle, soit au service d'un industriel ou d'un commerçant ? Il accomplit le même travail, dans des conditions identiques. Et pourtant, la loi de 1898 ne le protégeait que si son patron était industriel. La chambre de commerce de Paris (2) signalait ce cas typique, relevé bien des fois depuis dans la littérature relative aux accidents du travail : deux conducteurs de voitures se heurtent dans la rue et sont gravement blessés dans le même accident. L'un, au service d'un industriel, recevra les indemnités prévues par la loi de 1898. L'autre, au service d'un commerçant, n'aura que le recours, trop souvent illusoire, prévu par les articles 1382, 1384 du Code civil.

M. Mirman exposait ensuite, avec raison, que le plus grand nombre d'accidents ne se produisait pas, comme on le croit communément, « dans les plus grandes usines ou exploitations, où la production est centralisée, où les

(1) Proposition n° 2027.

(2) Délibération du 3 avril 1905. Recueil précité.

machines sont le plus puissantes et où surviennent parfois... de ces catastrophes qui, faisant d'un coup plusieurs victimes, sollicitent d'une façon spéciale l'émotion publique ». (1)

Peu de temps après, M. Poulain déposait, sur le bureau de la Chambre, une proposition analogue à celle de M. Mirman. Mais les imperfections et les lacunes de la loi

(1) Le rapporteur fondait son opinion sur les statistiques de l'assurance contre les accidents du travail en Allemagne, publiées dans le *Bulletin de l'Office du Travail* (1899), qui donnaient les chiffres suivants des accidents les plus graves :

1° dans les mines.....	12,09	pour cent.
2° — les carrières.....	4,70	—
3° — l'indust ^{rie} du fer ou acier.	8,51	—
4° — la verrerie.....	3,61	—
5° — les industries textiles..	3,44	—
6° — l'industrie du bois	10,74	—
7° — le bâtiment.....	7,46	—
8° — les expéditions.....	12,35	—
9° — la conduite des voitures.	17,51	—

Les statistiques françaises, très imparfaites à cette époque, ont été dressées avec plus de soin depuis la loi de 1898.

Nous donnons plus loin (annexe IV) : 1° un extrait de la statistique, publiée au *Journal officiel* du 28 juillet 1908, relevant le nombre des accidents graves réglés judiciairement depuis la mise en vigueur de la législation nouvelle jusqu'au 31 décembre 1907 ; 2° la statistique des accidents survenus dans les trois premiers mois de l'année 1908 (*Journal officiel* du 7 juillet 1908), dont nous avons calculé nous-mêmes le pourcentage.

On pourra se rendre compte aisément que la comparaison des statistiques françaises les plus récentes et de la statistique allemande invoquée par M. Mirman, confirme les appréciations du rapporteur.

de 1898 commençaient à se faire sentir. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales, chargée d'examiner ces propositions, pensa qu'il serait dangereux d'étendre des mesures qui, dans une sphère plus restreinte, ne laissaient pas de présenter des inconvénients multiples et que les difficultés ne feraient que s'accroître si l'on se hâtait, sans faire aucune distinction, d'englober sous un même régime des salariés comme les marins, les ouvriers agricoles, les domestiques attachés à la personne du maître, qui vivaient dans des conditions si diverses. La Commission de la Chambre estima qu'il fallait d'abord s'empresse de modifier et d'améliorer la législation existante avant de l'étendre. Elle écarta les propositions qui tendaient à généraliser la loi de 1898. La Chambre suivit l'avis de sa Commission, au cours des débats qui aboutirent à la loi du 22 mars 1902, alors que les partisans de l'extension intégrale de la nouvelle législation s'efforçaient de l'obtenir par voie d'amendements. Toutefois, elle prit en considération et renvoya à la Commission de l'assurance et de la prévoyance sociales, un amendement de M. Ferrette qui proposait d'étendre le régime nouveau à toutes les entreprises commerciales. M. Mirman, qui était, nous venons de le voir, partisan d'étendre à tous les salariés la loi de 1898, fut chargé, par la Commission, de rédiger le rapport de ses travaux. Ce rapport fut déposé sur le bureau de la Chambre le 2 juillet 1902. Le projet de la Commission comportait trois articles :

1° D'abord, il déclarait la loi de 1898 « applicable aux ateliers comme à toutes les autres exploitations industrielles », et étendait son domaine, dans un délai de six mois, à toutes les entreprises commerciales ;

2° L'article second rendait applicables, aux nouveaux assujettis, les dispositions de la loi de 1899 et leur permettait de résilier leurs contrats d'assurances antérieurs, même par simple lettre recommandée ;

3° Enfin, elle prescrivait au pouvoir exécutif de former des groupements professionnels, dont la liste serait arrêtée par décret et pour chacun desquels la loi de finances fixerait un certain nombre de centimes additionnels à la patente, destinés à former le fonds de garantie. La loi de finance devait ajouter de même un certain nombre de centimes additionnels à la contribution personnelle-mobilière des assujettis visés par la loi du 30 juin 1899, qui n'étaient pas soumis à la contribution des patentes.

Mais, avant que le projet vînt en discussion, la Commission fut amenée à modifier son texte, par suite de diverses circonstances. M. Mirman les exposa dans un rapport supplémentaire qui fut déposé à la Chambre le 22 mars 1904 (1). Un arrêt de la Cour de cassation du 27 octobre 1903 (2) avait décidé, comme nous l'avons vu plus haut, que les chantiers de manutention et de dépôt n'étaient pas soumis à la législation spéciale aux accidents du travail,

(1) Annexe 1625.

(2) Sirey, 1903, 1, 140.

parce qu'ils ne transforment rien. Cette opinion, inattendue, était contraire à l'intention du législateur de 1898, et aussi à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle portait préjudice à un certain nombre de marchands de vins en gros, de marchands de charbons qui, d'après les avis du Comité consultatif des accidents du travail, et se trouvant assujettis à la contribution au fonds de garantie, s'étaient empressés de contracter des assurances pour se couvrir du risque auquel ils se croyaient soumis. Il parut nécessaire à la Commission de compléter le texte de son projet et d'apporter une plus grande précision, pour mettre fin à une jurisprudence qui lui paraissait en contradiction avec l'esprit de la loi.

De plus, le projet avait besoin d'être complété sur un point qui avait échappé tout d'abord à l'attention de la Commission. Après la promulgation de la loi de 1898, un certain nombre de chefs d'entreprises avaient souscrit des contrats d'assurances *mixtes*, c'est-à-dire d'après lesquels les compagnies d'assurances s'engageaient à les couvrir du risque professionnel au cas où leur profession serait déclarée assujettie à la loi nouvelle, et, dans le cas contraire, à verser à leurs ouvriers, victimes d'accidents, des indemnités fixées à forfait.

Ces polices étaient, ordinairement, rédigées d'après le modèle suivant :

« Art. 1^{er}. — La compagnie d'assurances... garantit, sans aucune exception ni réserve, le paiement de l'inté-

gralité des indemnités mises à la charge de l'assuré par la loi du 9 avril 1898 envers ses ouvriers, apprentis et employés, etc...

Sont également garanties par la présente police les conséquences de la faute inexcusable de l'assuré ou de ses préposés ; seule l'amende, qui constitue une sanction pénale, et non une réparation civile, n'incombe pas à la compagnie non plus que les frais y relatifs.

La compagnie s'engage à n'opposer aucune clause de déchéance aux ouvriers créanciers.

Art. 4 *bis*. — Dans le cas où il serait établi que, pour tout ou partie de son exploitation, l'assuré n'est pas assujéti à la loi du 9 avril 1898, la compagnie payera les indemnités suivantes pour les accidents non régis par la dite loi, mais survenus par le fait ou à l'occasion du travail professionnel, soit qu'ils résultent d'un cas fortuit ou de la force majeure, soit même qu'ils proviennent d'une faute de la victime... »

(Suit une liste d'indemnités forfaitaires).

.

« La compagnie d'assurances... conformément aux conditions générales ci-contre, garantit à M... demeurant à... en cas d'accidents corporels atteignant ses ouvriers, apprentis et employés des deux sexes, par le fait ou à l'occasion du travail professionnel :

1° S'il se trouve être assujéti à la loi du 9 avril 1898,

le paiement de toutes les indemnités et frais accessoires mis à sa charge par ladite loi ;

2° S'il n'est pas assujetti à la loi du 9 avril 1898, le paiement d'indemnités fixes et des conséquences pécuniaires de sa responsabilité civile.

L'assuré déclarant exercer la profession de . . . et occuper, en cette qualité, un personnel d'environ . . . »

C'est ainsi que « 4.078 commerçants de l'alimentation, occupant plus de 20.000 ouvriers et payant plus de 33 millions de salaires, s'étaient volontairement assurés contre les risques de la loi de 1898 avant même que ceux-ci leur fussent légalement étendus » (1). Or ces contrats mixtes ne prévoyaient pas l'extension de la loi sur les accidents du travail. Les compagnies les avaient conclus avec des patrons dont la situation était douteuse au point de vue de l'assujettissement à la loi de 1898, pensant bien qu'un certain nombre d'entre eux resteraient soumis au droit commun, et elles avaient établi leurs tarifs en conséquence. Malgré l'extension projetée de la législation sur les accidents du travail, les compagnies ne seraient tenues envers les patrons, primitivement en dehors la loi de 1898, que des indemnités forfaitaires prévues dans les polices mixtes en cas de non assujettissement ; car la loi nouvelle ne pouvait aggraver rétroac-

(1) Déclaration de M. JOUANNY, rapporteur du Comité central des Chambres syndicales. — Cf. le rapport supplémentaire de M. Mirman, 22 mars 1904, annexe 1625,

tivement leurs obligations. Si la nouvelle loi imposait aux chefs d'entreprises des indemnités supérieures à celles qu'ils avaient stipulées des compagnies d'assurances, ceux-ci seraient insuffisamment couverts, puisque la compagnie ne serait pas tenue de leur en payer la différence. Le chef d'entreprise, pour être entièrement couvert, serait sans doute obligé de souscrire un avenant à un tarif peut-être beaucoup plus élevé pour que la compagnie d'assurances consente à le couvrir du risque professionnel devenu aujourd'hui certain.

Il importait donc de permettre à l'assuré de se dégager du contrat mixte, à moins que l'assureur ne s'engageât à prendre à sa charge tous les risques résultant de la nouvelle loi. Dans ce cas, l'assuré n'avait plus aucun intérêt à dénoncer le contrat ; il n'y avait aucune raison pour lui permettre de le rompre. On pouvait même, dans le silence des parties, après un certain délai, regarder le contrat d'assurances comme étendu aux nouveaux risques imposés par le changement de législation, sauf à permettre à l'assureur de dénoncer lui-même le contrat, s'il ne voulait pas assumer ces nouveaux risques.

Enfin, en ce qui concernait la contribution au fonds de garantie, le texte de la Commission provoqua de vives réclamations de la part d'un certain nombre d'intéressés. On sait qu'aux termes de la loi de 1898, l'Etat assure lui-même aux victimes des accidents du travail, ou à leurs familles, le paiement des rentes auxquelles elles

ont droit, dans le cas où le chef d'entreprise ou son assureur serait ou deviendrait insolvable. Mais, pour se couvrir, l'Etat a institué un « fonds de garantie » géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une contribution spéciale imposée aux chefs des entreprises assujetties. Cette contribution avait été fixée, par la loi de 1898, à quatre centimes additionnels, ajoutés à la patente des industriels, et à cinq centimes sur les mines, par hectare concédé. Ces taxes pouvaient, « suivant les besoins, être majorées ou réduites par la loi de finances » (1). Elles constituaient, en quelque sorte, des primes de réassurances.

Or, il était impossible de faire payer aux commerçants une contribution aussi élevée ; les risques sont, en général, moindres dans le commerce que dans l'industrie, et, d'autre part, un certain nombre d'entreprises commerciales, où les risques sont presque nuls, payent, au contraire, une patente assez élevée. La contribution au fonds de garantie eût été évidemment trop forte pour ces entreprises : cette taxe de réassurance obligatoire eût été supérieure au montant des primes demandées par les compagnies aux commerçants. On a calculé que telle grande entreprise commerciale eût payé, d'après ce tarif, une prime de 8.000 francs à une compagnie d'assurances et une taxe de réassurance de 12.000 francs.

(1) Article 25.

D'ailleurs, cette contribution, destinée à couvrir le risque d'insolvabilité des chefs d'entreprises commerciales, pouvait être réduite sans danger, car bien qu'aucune statistique ne vînt éclairer les travaux de la Commission, celle-ci avait bien compris qu'en réalité, le risque serait très inférieur à la taxe de réassurance, demandée jusqu'ici aux industriels.

Aussi, tout en maintenant le principe de la contribution au fonds de garantie, admis par la loi de 1898, principe que nous ne discutons pas en ce moment, mais dont nous nous réservons d'apprécier la valeur, la Commission avait proposé, comme nous l'avons vu précédemment, de diviser les professions par groupements, d'après les risques qu'on y rencontre, et de fixer, pour chaque groupement, le nombre de centimes additionnels auquel il serait assujéti. La liste des professions par groupements eût été déterminée par décret, et le nombre des centimes additionnels fixé chaque année par la loi de finances. Le Comité central des Chambres syndicales, qui comprenait 47 syndicats patronaux, « l'Alliance syndicale » qui en comprenait 60, l'Association générale des tissus et matières textiles, le Comité de l'alimentation, tout en donnant leur adhésion à l'extension de la loi de 1898, firent des réserves au sujet de la contribution au fonds de garantie.

Ils reconnaissaient, par l'organe de leur rapporteur, M. Jouanny, la difficulté et même l'impossibilité actuelle

« d'établir équitablement des taux proportionnés à l'insolvabilité et aux risques des assujettis, en les groupant par entreprises similaires ». Mais ils redoutaient le classement arbitraire des professions, opéré par simple décret, classement destiné à servir de base pour fixer à chaque groupe une taxe de contribution. A la suite d'un travail très consciencieux du rapporteur, M. Jouanny, on avait calculé, d'après la statistique des faillites du département de la Seine, que pour couvrir l'insolvabilité des commerçants dans la mesure où l'impôt de quatre centimes additionnels avait couvert jusqu'ici l'insolvabilité des industriels, une taxe de 0 fr. 0135 serait suffisante (1). Et comme l'insolvabilité des commerçants en province est plutôt moindre qu'à Paris, on avait calculé qu'en proposant d'imposer les entreprises commerciales d'un centime et demi additionnel à la patente, on couvrirait largement l'insolvabilité probable des com-

(1) M. Mirman (rapport supplémentaire) indique par quel procédé ingénieux M. Jouanny avait évalué l'insolvabilité des commerçants et des industriels : Il avait fait relever, au Tribunal de commerce, les dépôts de bilans en cas de liquidations judiciaires, faillites et faillites closes pour insuffisance d'actif ; puis il avait noté toutes les différences entre l'actif et le passif dans les deux premiers cas, et le total du passif pour les faillites closes pour insuffisance d'actif : la somme de ces deux éléments formait l'insolvabilité au cours de l'année 1902. On arrivait aux chiffres suivants :

Insolvabilité des industriels de la Seine en 1902.	89.968.410
id. commerçants.....	52.886.738

merçants. Ce raisonnement, appuyé sur la statistique d'une seule année et d'un seul département, était peut-être plus ingénieux que sûr. Mais la solution proposée, tout aussi empirique que celle de la Commission, donnait aux commerçants plus de sécurité, leur évitait l'incertitude d'un changement de tarif, chaque année ; elle avait en tout cas le mérite de mettre les pouvoirs publics à l'abri de tout soupçon d'arbitraire. Aussi, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales s'empressa d'adopter un tel système qui semblait réunir l'adhésion d'un grand nombre de commerçants, et c'est dans ce sens qu'elle rédigea de nouveau l'article 3 de son projet. Elle réservait toutefois, pour éviter toute surprise, la possibilité de modifier ce tarif par décret « dans les limites du maximum prévu à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 et fixé par la loi de finances » (1).

Quant aux entreprises assujetties par la loi du 30 juin 1899, et non soumises à la patente (exploitations agricoles dans lesquelles on se servait de moteurs inanimés), le nouveau projet de la Commission maintenait la première rédaction.

Après une discussion qui se poursuivit pendant trois séances (2) la Chambre adopta, avec quelques légères retouches, le projet de sa Commission : 1° Elle supprimait notamment (sur les instances de M. Congy, qui était

(1) Article 3 du projet de la Commission.

(2) 2, 7 et 9 juin 1904.

partisan de l'extension de la loi à tous les salariés) l'exception proposée en faveur des professions libérales soumises à la patente ; 2° Sur une vive réclamation de M. Boucher, elle assimilait aux chantiers les coupes et exploitations de forêts ; 3° Enfin, elle soumettait tous les cinq ans à la sanction législative la liste des professions soumises à la contribution au fonds de garantie.

Mais la plupart de ces modifications restèrent lettres mortes, car le texte voté par la Chambre des députés fut complètement modifié par la Commission du Sénat qui réussit à faire adopter son projet dans les deux Assemblées. M. Cordelet déposa en son nom, le 26 février 1906, un rapport (1) intéressant à consulter, dans lequel il exposa les raisons qui justifiaient le système qu'elle proposait.

En ce qui concernait l'article premier du projet, la Commission du Sénat rejeta toute la partie interprétative, concernant les ateliers, chantiers, industries de l'alimentation, et destinée à fixer la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat. La Commission estima « qu'aucune considération d'intérêt public ne justifie cette dérogation au principe que la loi n'a pas d'effet rétroactif ». Le législateur ne pouvait « substituer d'autorité son interprétation » à celle des tribunaux qui examinaient les affaires soumises à leur juridiction, avant

(1) Documents parlementaires. Sénat 1906, annexe 60.

la promulgation d'une nouvelle loi ; le législateur de 1906 n'était pas, d'ailleurs, le dépositaire infaillible de la pensée du législateur de 1898.

La Commission proposa, au contraire, d'admettre le principe de l'extension de la législation nouvelle aux entreprises commerciales, votée par la Chambre, mais avec une double restriction : 1° Elle maintint l'exception des professions libérales proposée par la Commission de la Chambre elle-même ; 2° Elle écarta aussi les « coupes et exploitations de forêts » qui n'avaient été comprises dans le texte voté par la Chambre, que sur les réclamations d'un député. La Commission du Sénat avait entendu sur ce point, au cours de ses travaux, des délégués des agriculteurs de France et des délégués des marchands de bois, venus lui démontrer que les exploitations forestières sont, en réalité, des exploitations agricoles, et ne sauraient être assimilées à des chantiers (sauf peut-être dans quelques forêts des Vosges). Cette opinion était d'ailleurs conforme à l'interprétation unanime de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Les dispositions relatives à la résiliation des contrats font l'objet de deux articles distincts, dans le projet définitif : l'un relatif aux contrats ordinaires (art. 2) et l'autre aux contrats mixtes (art. 3) ; elles ne diffèrent du texte transmis par la Chambre que par leur ordonnance et par un peu plus de précision.

Le système proposé par la Commission du Sénat, pour

la contribution au fonds de garantie, diffère, au contraire, profondément de celui de la Chambre, en ce qui concerne la contribution des entreprises non patentées. Ce système distingue : 1° La contribution des chefs d'entreprises qui ont contracté des assurances : « il sera perçu annuellement, sur chaque contrat d'assurance, une contribution dont le montant sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances, en proportion des primes, et sera recouvré en même temps que les primes par les sociétés d'assurances, qui en opéreront le versement au fonds de garantie ».

2° Les exploitants non assurés ne contribuent pas au fonds de garantie, tant qu'ils n'ont aucune rente à leur charge, c'est-à-dire tant que leurs ouvriers n'ont pas été victimes d'accidents graves. Mais dès qu'une rente est mise à leur charge, il doit être perçu, lors de la liquidation, « une contribution... en proportion du capital constitutif des dites rentes », contribution recouvrée par les soins de l'Enregistrement.

Enfin, la Commission du Sénat se préoccupa d'une question un peu particulière, qui n'avait pas sollicité l'attention de la Chambre. La loi de 1898 (art. 27) avait confié au pouvoir exécutif le soin de déterminer, par voie de règlement d'administration publique, les conditions auxquelles pourraient être créés les syndicats de garantie et dans quelles conditions ceux-ci pourraient fonctionner. Le décret réglementaire du 28 février 1899

décida que ces syndicats de garantie devraient « comprendre au moins 5.000 ouvriers assurés, et 10 chefs d'entreprises adhérents, dont cinq ayant au moins chacun 300 ouvriers » (art. 22). La création de tels syndicats ne pouvait donc convenir qu'à la grande industrie. Le Ministère du Commerce avait soumis au Conseil d'Etat, en 1899, un projet qui prévoyait la création de deux sortes de syndicats de garantie : les uns pouvant comprendre un nombre relativement restreint de chefs d'entreprises, à la condition que ces chefs d'entreprises occuperaient un certain nombre d'ouvriers dont le chiffre minimum serait fixé par le décret. Ces patrons, par l'importance même de leur établissement, présenteraient une garantie réelle de solvabilité. Les autres pourraient comprendre seulement des chefs d'établissements moins considérables, mais leur nombre minimum devrait être plus élevé, de telle sorte que la solidarité d'un plus grand nombre d'adhérents présenterait une garantie équivalente à celle des syndiqués de la première catégorie. Le Conseil d'Etat, auquel le projet de décret fut soumis, ne retint que le premier système qui lui semblait offrir plus de sécurité.

Mais il fallait aujourd'hui revenir au système des deux sortes de syndicats, proposés en 1899 par le Ministre du Commerce, si l'on voulait faire profiter les commerçants de la faculté accordée par la législation. Peu de commerçants en effet occupent 300 employés (chiffre adopté par

le Conseil d'Etat) ; les intéressés ne pourraient donc constituer des syndicats dans les conditions exigées par le règlement de 1899 : ils seraient obligés de s'adresser à des sociétés d'assurances dont les tarifs sont plus élevés, ou de se joindre à des syndicats d'industriels et de participer à des risques beaucoup plus élevés que ceux qui étaient inhérents à leur profession. Il ne fallait pas songer, en effet, à grouper un grand nombre de petits commerçants dans une même ville pour former un syndicat, ni à réunir dans un même syndicat les commerçants de plusieurs villes. On se serait heurté à des difficultés insurmontables.

La Commission fit admettre que les syndicats de garantie prévus par l'article 24 de la loi de 1898 devraient, pour les industriels comme pour les commerçants, « comprendre au moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprises adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers assurés, ou bien 2.000 ouvriers assurés et 300 chefs d'entreprises adhérents, dont 30 ayant au moins chacun 3 ouvriers » (1).

On simplifia en même temps les formalités nécessaires à leur création. En principe, les syndicats de garantie devaient être autorisés par décret en Conseil d'Etat ; mais la loi décide aujourd'hui qu'ils peuvent être autorisés par un simple arrêté ministériel « lorsque leurs

(1) Loi du 12 avril 1906, art. 6.

statuts sont conformes à des statuts-types, approuvés par décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du Comité consultatif des accidents du travail ». (1)

Le Sénat se contenta d'élargir le domaine du décret prévu à l'article 5, et d'ajouter une sanction aux dispositions de cet article. Le texte voté par la Chambre lui revint, ainsi modifié : elle l'adopta sans nouveau changement, sur le rapport de M. Puech, le 10 avril 1906.

Telle est la genèse de la loi du 12 avril 1906.

Nous avons vu dans quelles circonstances elle est née, à quels besoins elle devait répondre, comment elle s'est formée. Il nous reste maintenant à en examiner le texte, à préciser dans quelle mesure elle apporte un progrès à la législation sur les accidents du travail, à étudier les conséquences qu'elle peut entraîner, à rechercher les améliorations dont elle paraît susceptible.

(1) Ces statuts-types ont été réglés par un décret du 27 décembre 1906 (*J. off.* du 28 déc. 1906).



CHAPITRE II

Etude critique de la loi de 1906.

§ 1^{er}. — *Extension de la législation sur les accidents du travail.*

Le but principal de la loi du 12 avril 1906 est, comme nous l'avons déjà vu, d'étendre la législation des accidents du travail. Cette extension est loin d'être complète, puisqu'elle ne comprend que les entreprises commerciales ; mais c'est un pas en avant dans la voie que poursuivent ceux qui veulent étendre la protection de la législation à tous les salariés. Du moins, la loi de 1906 consacre irrévocablement le triomphe de la théorie du risque professionnel ; elle le consacre même indépendamment des travaux qui l'ont préparée, des discussions qui ont précédé son adoption par le Parlement ; car on ne saurait chercher à l'expliquer par les dangers extraordinaires que courent les employés de commerce, les comptables, modistes, etc., dans l'exercice de leur pro-

fession. Quelque doute pouvait encore subsister, malgré les déclarations faites au Parlement, après l'adoption de la loi de 1898, puisqu'on a pu se demander si les petits ateliers rentraient dans le domaine de la loi nouvelle ; l'opinion qui les écartait n'est plus soutenable aujourd'hui. La volonté formelle du législateur a été de supprimer toute distinction entre les professions dangereuses et celles qui le sont moins : une telle distinction, impossible à établir pour les entreprises industrielles, eût été aussi irréalisable et arbitraire dans les entreprises commerciales ; d'ailleurs, la comparaison entre les dangers de l'industrie et ceux du commerce n'eût abouti qu'à faire ressortir des inégalités choquantes. « Sans doute, écrit le rapporteur au Sénat, dans beaucoup d'entreprises commerciales le risque d'accident est très faible, mais si l'accident se produit par le fait du travail ou à l'occasion du travail, comment refuser à la victime les réparations forfaitaires de la loi de 1899 ? » (1)

Ce raisonnement nous paraît fort juste si l'on considère la situation de la victime de l'accident du travail. Mais ne conduit-il pas logiquement à étendre la protection de la loi à tous les salariés ? La Chambre était allée plus loin dans cette voie, puisqu'elle avait étendu la loi nouvelle à toutes les professions libérales. Pour rejeter

(1) Rapport précité.

celles-ci, M. Cordelet nous déclare dans le même rapport que « l'extension de la loi aux professions libérales, qui ne présentent, en général, aucun risque sérieux d'accident », ne paraît pas justifiée. Cette fin de non recevoir, si faiblement motivée, n'est guère conciliable avec la déclaration précédente. Déjà la Commission de la Chambre avait formellement écarté les professions libérales dans le texte définitif qu'elle avait proposé ; mais on ne trouve aucune explication de cette exclusion dans le rapport supplémentaire de M. Mirman, et la Commission, ne pouvant opposer sur ce point des raisons décisives à l'amendement de M. Defontaine, avait fini, dans la séance du 7 juin 1904, par renoncer à la restriction qu'elle proposait. Néanmoins, on peut affirmer aujourd'hui que le risque professionnel est le principe sur lequel s'appuie la législation sur les accidents du travail : ce principe, bien qu'il ne soit pas inscrit dans le texte de la loi, n'en est pas moins certain, puisque les auteurs de la législation nouvelle l'ont reconnu, et que seul il peut expliquer et justifie même, en dehors des déclarations faites dans les deux Chambres, les textes adoptés. Si l'on n'en a pas encore tiré toutes les conséquences qui en découlent, c'est que le législateur a pensé qu'il était plus prudent (et il l'a répété bien des fois) de procéder par étapes successives ; il a cru, non sans raison, que dans une matière aussi délicate, les prescriptions de la loi positive devaient être l'expression des habitudes, des mœurs de la société

actuelle, plutôt que d'en précéder l'évolution (1). Mais la tendance du législateur est cependant évidente : l'extension de la loi à tous les salariés, déjà facultative (2), n'est plus qu'une question de temps. De nouvelles études ont été faites par les Commissions de la Chambre et du Sénat, de nouveaux projets sont déposés pour englober dans le domaine de la nouvelle législation les dernières catégories de salariés, qu'on avait tenues à l'écart jusqu'à présent.

La loi du 12 avril 1906 a mis fin à la controverse, si féconde en surprises, sur le critérium auquel on pouvait reconnaître une entreprise industrielle d'une entreprise commerciale. Mais la difficulté n'est pas résolue, elle est plutôt déplacée. On peut se demander encore :

(1) On a bien essayé de justifier la limitation du régime nouveau à l'industrie et au commerce, par cette idée que le risque professionnel ne pouvait être imposé qu'à l'employeur qui pouvait inscrire la prime d'assurance dans ses frais généraux et l'incorporer comme les autres frais au prix de vente de ses produits, de façon à en répartir la charge sur l'ensemble des consommateurs (Proposition Mirman, 10 juin 1902. — Documents parlementaires, Chambre 1902, annexe 9). Mais les professions libérales comptent aussi des frais généraux, qu'elles peuvent répartir de la même façon. D'ailleurs les simples particuliers ont des frais généraux. Pourquoi ne pas vouloir les charger d'une assurance en faveur des salariés à leur service, si l'on admet qu'ils paieront (sous la forme indirecte de l'augmentation du prix des denrées) l'assurance des ouvriers de leurs fournisseurs ?

(2) Loi du 18 juillet 1907.

Quelle est la limite des professions commerciales ? Quelle est celle des professions libérales ? Toutes les professions industrielles et commerciales seront-elles comprises dans le domaine de la loi ? Toutes ces questions sont loin d'être résolues par l'article 1^{er}. Tout d'abord le texte semble empreint de cette simplicité et de cette clarté si précieuses dans la rédaction d'une loi, qualités assez rares aujourd'hui ; mais il manque de précision, il est, en réalité, moins compréhensif que le texte voté par la Chambre qui visait à une exception près (1) « toutes les entreprises commerciales soumises à la patente qui emploient des salariés ».

Pour savoir si telle entreprise est assujettie à la nouvelle loi, on pourra, il est vrai, se reporter aux articles 1^{er}, 632 et 633 du Code de commerce, qui définissent ce qu'il faut entendre par commerçants et par actes de commerce (2).

(1) En ce qui concerne « les coupes et exploitations de forêts ».

(2) Art. 1^{er}. — « Sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle ». Art. 632. — « La loi répute acte de commerce : Tout achat de denrées et marchandises pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir travaillées et mises en œuvre, ou même pour en livrer simplement l'usage ;

« Toute entreprise de manufacture, de commission, de transport par terre ou par eau ;

« Toute entreprise de fournitures, d'agences, de bureaux d'affaires, établissements de ventes à l'encan, de spectacles publics ;

Encore, serait-il nécessaire de faire quelques restrictions : d'abord, il ne suffirait pas qu'une personne fit quelques actes de commerce pour être assujettie à la loi. De même que l'article 1^{er} du Code de commerce ne reconnaît la qualité de commerçant qu'à ceux qui « font des actes de commerce leur profession habituelle », de même, pour qu'un patron soit assujetti à la loi de 1898, il faut qu'il dirige une véritable entreprise commerciale. Mais toute difficulté n'est pas écartée.

Les professions libérales ont été exclues par le législateur. Cette exclusion ressort des travaux préparatoires ; le texte n'en parle pas. En admettant que la jurisprudence se range à cette opinion (bien qu'elle n'y soit pas obligée), il y a bien des professions qui sont commerciales et ont aussi le caractère de professions libérales. Dans quelle catégorie sont-elles rangées au point de vue de l'application de la loi ? Il est certain, par

« Toute opération de change, banque et courtage ; toutes les opérations de banques publiques ; toutes obligations entre négociants, marchands et banquiers ; entre toutes personnes, les lettres de change ».

Art. 633. — « La loi répute pareillement actes de commerce : Toute entreprise de constructions et tous achats, ventes et reventes de bâtiments pour la navigation intérieure et extérieure ; toutes expéditions maritimes ».

.

Tous accords et conventions pour salaires et loyers d'équipages ; tous engagements de gens de mer, pour le service des bâtiments de commerce.

exemple, qu'un employé d'assurances sera protégé par la législation sur les accidents du travail ; mais le garçon de salle d'un médecin ne le sera pas. Cependant, si le médecin a une clinique et vend des remèdes, ne devra-t-il pas être responsable des accidents survenus à l'occasion du travail à son personnel ? Examinons la situation d'un directeur de théâtre. C'est un commerçant aux termes de l'article 632 du Code de commerce, il est soumis à la faillite, paye une patente, etc... Si un machiniste est blessé, le directeur est évidemment responsable : le machiniste est assimilé à l'ouvrier qui travaille dans un chantier. Mais si un accident atteint un musicien ou un artiste, il semble bien qu'il ne devra pas être responsable envers ces derniers, envers cet artiste, ce musicien qui exercent, l'un et l'autre, une profession libérale.

Un décret donne la liste des entreprises commerciales soumises à la contribution au fonds de garantie. Ce décret, prévu par l'article 4 de la loi de 1906, a été rendu « sur la proposition des Ministres du Commerce et des Finances après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail », le 27 septembre 1906 ; il doit être révisé tous les cinq ans. Mais ce décret a seulement pour but et pour effet de dresser la liste des entreprises commerciales qui seront soumises à la taxe de un centime et demi au lieu de quatre centimes. Qu'un accident se produise dans une entreprise non prévue au

décret, on pourra discuter encore la responsabilité du patron. Il pourra arriver encore, comme nous l'avons vu sous l'empire de la loi de 1898, que telle entreprise soumise à la contribution au fonds de garantie soit considérée par la jurisprudence comme en dehors du domaine d'application de la loi, et réciproquement. Il faut reconnaître, néanmoins, que cette anomalie se présentera beaucoup plus rarement.

Il y a enfin des entreprises qui ne sont pas soumises à la patente, comme les sociétés coopératives de consommation, les assurances mutuelles. Peuvent-elles être considérées comme des entreprises commerciales au sens de la loi de 1906 ? On peut concevoir du moins quelque doute. Par contre, nous savons qu'il y a des entreprises qui ne sont pas commerciales et qui sont soumises à la patente. Ce sont presque toutes celles qui sont inscrites au tableau D des patentes. Celles-ci échapperont à l'application de la loi de 1906. Le projet de M. Mirman, qui étendait la loi de 1898 à toutes les professions soumises à la patente, protégeait réellement un plus grand nombre d'ouvriers.

La loi de 1898 (art. 1, dernier alinéa) soustrait à l'application de la loi les ouvriers qui travaillent ordinairement seuls et ne s'adjoignent que par hasard des compagnons. En sera-t-il de même pour les petits commerçants qui exploitent leur fonds seuls ou avec leur famille, et n'emploient des « extras » que de temps en

temps, aux jours de marché, par exemple, aux heures où la clientèle est particulièrement nombreuse. Il en est ainsi, notamment, dans la profession des coiffeurs, des marchands de vins, restaurateurs, etc... Il semble bien qu'ils doivent être en dehors du domaine de la loi : en effet, la loi du 12 avril 1906 a seulement étendu le domaine d'application de la loi de 1898, mais ne l'a pas modifiée. Cependant, peut-on considérer les collaborateurs éventuels que le petit commerçant fait venir dans un moment d'embarras comme les « camarades » dont l'ouvrier s'adjoint « la collaboration accidentelle » ? L'analogie n'est-elle pas un peu lointaine ? C'est une question à trancher par les tribunaux.

Pour que la législation protectrice de 1898 soit applicable, il faut encore aujourd'hui qu'il y ait un véritable contrat de travail entre le chef d'entreprise et le salarié, il faut, en principe, que le salarié mette tous ses efforts, tout son talent, tout son temps, au service exclusif de celui qui l'emploie à un genre de travail déterminé. La Commission de la Chambre avait admis un amendement de M. de Castelnau (1), indiquant que la loi ne s'appliquerait qu'aux entreprises qui emploient des salariés. Mais il en résulte que, dans les grandes villes, un certain nombre d'ouvriers, ceux qui n'ayant pas d'emploi fixe sont les plus malheureux, seraient exposés aux risques

(1) Chambre des députés, séance du 7 juin 1906.

de leur profession sans être protégés par la loi. Cette disposition a disparu dans le texte proposé par la Commission du Sénat.

Cette condition, qui était imposée par la Cour de cassation pour l'application de la loi de 1898, n'est cependant inscrite ni dans cette dernière, ni dans la loi de 1906. Mais elle ne paraît pas pouvoir être mise en doute si l'on consulte les travaux préparatoires de la loi de 1906. Un député s'étonnait que les « tonneliers, cavistes, liquoristes » ne fussent pas protégés par la loi lorsqu'ils travaillaient pour leur propre compte : ils étaient, à son avis, des ouvriers comme les autres, travaillant sans intermédiaires (1). Le Ministre du Commerce répondit que la loi n'était faite que pour les ouvriers qui se trouvaient dans des conditions normales et non pour ceux qui travaillaient seuls ; ceux-ci étaient leurs propres assureurs : ils pouvaient, comme tout le monde, s'adresser à une compagnie d'assurances s'ils voulaient se couvrir des risques auxquels leurs métiers les exposaient. On ne voit pas, en effet, à qui on imposerait le risque de l'ouvrier qui travaille pour son compte.

La loi impose une partie du risque professionnel à celui qui doit recueillir les bénéfices de l'entreprise : l'ouvrier qui travaille sans intermédiaire pour les clients qu'il s'est procuré, recueillera, comme un patron, le

(1) M. Malizard, Chambre des députés, séance du 10 avril 1906. *J. off.* du 11 avril.

bénéfice total de l'entreprise, il cumule la qualité d'ouvrier et celle de patron. La solution contraire conduirait à servir une pension à toute personne, patron comme ouvrier, qui serait victime d'un accident au cours de ses travaux. Ne serait-ce pas transformer la loi actuelle en une véritable loi d'assistance ?

Mais la question de savoir si la loi de 1898 (et aussi celle de 1906) devait avoir pour critérium unique le contrat de travail, s'est posée d'une manière plus précise à la Chambre, à propos des voyageurs de commerce. On sait, en effet, que les voyageurs de commerce opèrent dans des conditions tout à fait diverses. On peut notamment distinguer : 1° les voyageurs qui représentent une maison dont ils visitent la clientèle, reçoivent un salaire fixe ou une commission sur les affaires qu'ils apportent, et quelquefois même profitent de ces deux espèces de rémunération ; ils reçoivent en outre des frais de voyage, et emploient les moyens de transport mis à leur disposition ou indiqués par leur patron ; 2° les voyageurs qui représentent plusieurs maisons, reçoivent seulement une commission sur les affaires, et parfois des frais de voyage payés par un ou plusieurs patrons. Il n'y a guère de contestation pour les voyageurs de la première catégorie ; ce sont de véritables employés : il y a en effet des industriels dont les entreprises étaient visées par la loi de 1898 et qui emploient le concours de voyageurs pour l'écoulement de leurs produits. Cependant la jurispru-

dence n'avait pas encore eu à se prononcer sur leur cas. Quant aux autres, ils semblent se rapprocher des commissionnaires qui ont une clientèle propre et travaillent pour leur propre compte. C'est la solution que le Ministre du Commerce indiquait très nettement à la tribune de la Chambre : « Si ces voyageurs de commerce voyagent pour plusieurs patrons, ce ne sont pas des salariés des patrons, ce sont des négociants pour leur compte » (1). Cette affirmation est au moins téméraire et ne saurait servir d'indication aux tribunaux pour interpréter la loi de 1906. Elle s'appliquera exactement, nous le reconnaissons volontiers, à celui qui « voyage à la commission » pour quelques articles déterminés, offre les mêmes articles pour le compte de plusieurs patrons différents et adresse les commandes qu'il reçoit à l'une des maisons, à son choix, qu'il a représentées.

Mais entre ces deux catégories bien définies, de voyageurs de commerce, il y en a beaucoup d'intermédiaires, pour lesquelles la déclaration du Ministre du Commerce sera inexacte. On voit, notamment dans le commerce de l'alimentation, des voyageurs qui reçoivent un salaire insuffisant du patron qu'ils vont représenter. Ils s'entendent avec d'autres commerçants pour le placement d'autres produits que ceux de leur patron, mais qui conviennent néanmoins à la clientèle qu'ils vont visiter, et les

(1) Séance du 7 juin 1906.

commerçants complètent ces frais de voyage. Nous sommes alors en présence d'un véritable employé travaillant pour le compte de deux ou trois patrons, pour la vente de deux ou trois articles différents, mais non en présence d'un commissionnaire qui a offert ses services à plusieurs maisons, vendant les mêmes marchandises et qui se propose de trouver des débouchés dans sa propre clientèle. Cet employé sera-t-il protégé par la loi de 1906 ? Malgré l'avis du Ministre, le Président de la Commission déclare, à la même séance, que les voyageurs de commerce étaient « en principe, compris parmi les salariés ». La question n'a donc pas été résolue par le législateur. Et si la jurisprudence admettait, dans une acception large, les voyageurs de commerce au bénéfice de la loi, comment régler la part de responsabilité entre les différents patrons du voyageur blessé au cours de son travail ?

On a semblé douter, au cours des débats à la Chambre, que l'employé qui est payé au moyen de « commissions » fût un véritable salarié. Nous estimons cependant que le mode de rémunération ne saurait avoir aucune influence sur le principe. Il faudrait, croyons-nous, admettre au bénéfice de la législation sur les accidents du travail, même l'employé qui participe aux bénéfices de l'entreprise. On ne saurait contester raisonnablement la qualité de salarié à des employés qui reçoivent comme salaire une quote-part des bénéfices. Dans les grands magasins, par exemple, les vendeurs reçoivent ordinai-

rement un très faible salaire fixe ; mais ils touchent une « guelte », c'est-à-dire tant pour cent sur chaque affaire qu'ils ont terminée. Or, ils sont considérés par la jurisprudence comme de simples employés, car ils n'ont aucune voix délibérative dans le conseil d'administration de la maison, ils ne contribuent pas aux pertes de l'entreprise, et ils sont soumis à l'autorité des directeurs qui peuvent les congédier comme tous les autres employés. Nous en dirions autant des employés « intéressés » ; mais nous touchons ici aux cas-limites, et les tribunaux auraient à examiner, dans chaque espèce, si l'on est en présence d'un employé ou d'un associé.

On voit, par ces exemples, que toutes les difficultés ne sont pas supprimées dès aujourd'hui. L'article 1^{er} de la loi de 1906, en reculant les limites de la loi de 1898, a résolu un grand nombre de questions ; mais nous sommes convaincus que, seule, l'extension de la protection contre les accidents du travail à tous les salariés pourra supprimer les controverses du genre de celles que nous venons d'indiquer.

§ II. — *De la résiliation des contrats d'assurances.*

La loi du 9 avril 1898, en introduisant dans notre législation le risque professionnel, avait singulièrement aggravé la responsabilité des chefs d'entreprises en matière d'accidents du travail. Or, un certain nombre

d'entre eux, soit par bienveillance envers leurs ouvriers, soit pour se couvrir de la responsabilité qu'ils pouvaient encourir selon le droit commun, avaient, depuis longtemps, contracté des assurances en cas d'accident, au bénéfice des ouvriers qu'ils occupaient. Mais ces contrats d'assurances, souscrits exclusivement en vue des risques éventuels auxquels les patrons étaient exposés par application de l'article 1382, ne les garantissaient pas du risque nouveau créé par la loi de 1898 ; ils n'avaient même plus d'objet, puisque l'article 2 de la dite loi interdisait aux ouvriers et employés protégés de se « prévaloir à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail d'aucunes dispositions autres que celles de la présente loi ». Les patrons devaient donc contracter une nouvelle assurance pour se couvrir du risque créé par la loi de 1898. Devaient-ils continuer à verser les primes qu'ils s'étaient engagés à payer auparavant, ou devaient-ils perdre le bénéfice des sommes qu'ils avaient payées autrefois, d'avance et à forfait ? C'eût été évidemment contraire à l'équité. Aussi une loi du 29 juin 1899 donna-t-elle aux assureurs et aux assurés la faculté de dénoncer les polices pendant un an à partir de sa promulgation (1).

(1) *Loi du 29 juin 1899.* — Article unique : Pendant une période d'un an à partir du jour de la promulgation de la présente loi, les polices d'assurances-accidents concernant les industries prévues à l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898,

Nous avons vu, au chapitre précédent, que la loi du 12 avril 1906 entraînait des conséquences analogues et quelquefois plus délicates encore à l'égard de certains chefs d'entreprises : les uns, restés en dehors du champ d'application de la loi de 1898, avaient souscrit des polices d'assurances pour se couvrir du risque de la responsabilité civile (C. civ. art. 1382 et suiv.), et se voyaient tout à coup assujettis au risque professionnel par la loi nouvelle qu'ils n'avaient pas prévue. Les autres ne pouvaient savoir exactement, après toutes les controverses et les variations de la jurisprudence, s'ils étaient, ou non, assujettis au nouveau régime, avaient signé des contrats *mixtes*, c'est-à-dire des contrats dans lesquels l'assureur s'engageait « d'une part, à garantir l'assuré contre le risque de la loi de 1898, si celle-ci était déclarée applicable, et, dans le cas contraire, à le couvrir du risque de la responsabilité civile » (1).

Depuis qu'ils étaient assujettis au risque professionnel par la loi de 1906, les uns et les autres pouvaient avoir intérêt à se dégager des premiers contrats : les uns parce qu'ils n'étaient pas couverts par leur assurance,

et antérieures à cette loi, pourront être dénoncées par l'assureur ou par l'assuré au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extrajudiciaire.

Les polices non dénoncées dans ce délai seront régies par le droit commun.

(1) Loi du 12 avril 1906, art. 3, § 1^{er}.

les autres parce qu'ils ne voulaient pas payer à leurs assureurs des primes supplémentaires en raison de l'aggravation du risque que la loi de 1906 faisait courir à ces derniers.

On se rappelle, en effet, qu'au lendemain de la loi de 1898, les compagnies d'assurances avaient conclu un grand nombre de contrats à des tarifs très réduits, avec le secret espoir, souvent réalisé, de faire déclarer leurs clients non assujettis à la nouvelle législation. Or, la loi de 1906, en étendant le domaine de la loi de 1898, déjouait leurs calculs. Les compagnies pourraient-elles accepter cette aggravation sans demander aux assurés des suppléments de primes peut-être considérables ? Les assurés étaient-ils obligés d'accorder à leur assureur une confiance illimitée ? Les compagnies d'assurances elles-mêmes pourraient avoir intérêt à se dégager de contrats conclus d'après des tarifs trop faibles pour leurs charges nouvelles.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle loi modifiait la situation respective de chacun des contractants, il était juste de leur procurer la faculté de modifier leurs conventions selon les circonstances ou de les annuler. Tel est, en effet, l'objet des articles 2 et 3 de la loi de 1906 (1). Ils déterminent, d'une part, les conditions et les délais dans lesquels les contrats pourront être dénoncés et, d'autre

(1) Cf. ci-après, annexe I.

part, les effets de la dénonciation ou du silence des parties, et notamment le sort des primes dues ou payées d'avance par l'assuré en exécution du contrat dénoncé.

L'article 2 vise particulièrement les contrats souscrits antérieurement à la promulgation de la loi « ne garantissant pas le risque prévu par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905 ». L'article 3 a trait aux contrats mixtes. Néanmoins l'article 2 renferme plusieurs dispositions communes aux deux catégories de contrats.

D'abord il simplifie les formalités exigées pour la dénonciation des contrats : désormais la dénonciation pourra s'effectuer « par lettre recommandée ». Cette modification à la loi du 29 juin 1899, qui faisait résulter la réalisation du contrat d'une déclaration de l'assuré aux bureaux de l'assureur ou d'un acte extrajudiciaire, est destinée à déjouer les manœuvres des compagnies d'assurances qui refusaient de délivrer le récépissé prescrit par la loi, et s'efforçaient d'empêcher le résiliement des contrats avantageux pour elles.

Une autre disposition de l'article 2, commune à tous les contrats, règle le sort des primes en cas de résiliation : ou bien ces primes sont encore dues, en tout ou en partie par l'assuré, ou bien elles ont été payées d'avance. Dans le premier cas, elles « ne seront acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurance réalisée jusqu'au jour de la résiliation » (c'est-à-dire jusqu'au « dixième jour, à midi », à compter de la dénonciation).

C'est en effet jusqu'à ce jour que la compagnie reste tenue des risques couverts par le contrat dénoncé : si un accident venait à se produire avant l'expiration de ce délai, c'est l'assureur qui en supporterait les charges. Déjà l'article 27 de la loi du 9 avril 1898 (modifié par la loi du 31 mars 1905) avait prescrit une mesure analogue pour le cas où une compagnie d'assurances cesserait de fonctionner par suite du retrait de l'autorisation ministérielle : « ... les primes restant à payer, ou les primes payées d'avance, n'étant acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurance réalisée, sauf stipulation contraire dans les polices ».

Si, au contraire, les primes ont été « payées d'avance, pour assurances à forfait », la loi en ordonne la restitution à l'assuré, si c'est l'assureur qui dénonce le contrat ; dans le cas contraire, les primes resteront acquises à l'assureur « ... seulement jusqu'à concurrence de six mois de risque au maximum, à compter du jour de la résiliation ».

Le texte de 1906 nous semble d'une sévérité quelque peu excessive, car la prescription qu'il édicte est absolue, et ne paraît comporter aucune dérogation. Cependant, il peut arriver que les parties aient prévu la rupture possible de leur contrat par suite d'un changement de législation ou pour toute autre cause ; ils ont fixé en conséquence leurs conventions et réglé d'avance le sort des primes. Il n'y a pas de raison suffisante pour empêcher

l'effet d'un tel contrat. La loi de 1905 respectait au moins « les conventions contraires » (1) à ses dispositions, insérées dans les polices, mais le texte de 1906 ne laisse à l'assureur d'autre alternative que celle de subir, sans compensation, les aggravations de la législation nouvelle ou celle de perdre le bénéfice du forfait stipulé par lui.

Cette mesure est particulièrement rigoureuse, quand il s'agit de contrats ordinaires ne visant pas le risque professionnel, tant à cause du tarif réduit que les assureurs avaient pu consentir, que de l'augmentation considérable des responsabilités nouvelles, qui leur sont imposées. On craignait de voir les compagnies d'assurances rompre trop facilement les contrats antérieurs et s'entendre pour élever leurs tarifs dans des proportions déraisonnables. Le législateur, frappé des nombreux procès soulevés par les compagnies, au lendemain de l'application de la loi de 1898, des entraves qu'elles avaient apportées parfois au fonctionnement du régime nouveau, tout en cherchant à le mettre à profit, se montrait assez mal disposé à leur égard. Or, les compagnies d'assurances, ayant traité à forfait, avaient pu prendre en considération le caractère forfaitaire du contrat, l'anticipation du versement par l'assuré pour restreindre leurs exigences. Elles avaient peut-être commencé à servir des rentes à des victimes d'accidents aux lieu et

(1) Modifications à l'article 27 de la loi de 1898.

place des chefs d'entreprises. Elles avaient sans doute, selon l'usage, abandonné à leurs agents une partie assez forte de la prime. Pourraient-elles récupérer cette somme ? La disposition de l'article 2 n'a pas seulement pour effet de dégager de ses liens chacune des deux parties, mais elle met la compagnie d'assurances dans un véritable état d'infériorité vis-à-vis de ses clients, sans qu'on puisse, dans le cas précédemment examiné, trouver la justification de cette mesure. Le législateur de 1905 était mieux inspiré, en laissant subsister les conventions dont la loi nouvelle n'altérerait pas la portée. On aurait pu, tout au moins, tenir compte des charges habituelles des compagnies d'assurances, et leur laisser, dans une mesure plus équitable, le bénéfice des contrats à forfait.

La loi de 1906 accordait aux parties un délai de trois mois à partir du décret prévu à l'article 4 pour dénoncer les contrats antérieurs à ce décret. Comme le décret dont il s'agit est intervenu à la date du 27 septembre de la même année, le sort des dits contrats est réglé définitivement depuis le 28 décembre 1906. Si les parties ont gardé le silence pendant tout le délai imparti par la loi, le contrat, dit l'article 3 alinéa 2, sera, sans autre formalité, « applicable au risque déterminé par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905 ». Le législateur a voulu avec raison écarter d'avance toutes les contestations qui n'auraient pas manqué de surgir

s'il n'avait pris soin de régler lui-même le sort des contrats.

Cette disposition de la loi de 1906 est évidemment interprétative de la volonté des parties. Toutefois cette interprétation serait erronée dans le cas où l'assureur, prévoyant un changement de législation, aurait stipulé dans la police une augmentation des primes si une loi nouvelle venait à accroître ses charges. Il serait alors difficile d'admettre que la loi ait eu pour effet de modifier une convention librement consentie par l'assuré comme par l'assureur, convention qui ne leur réserve aucune surprise puisqu'ils ont prévu dans leur contrat un changement de législation. On ne saurait donc regarder l'interprétation de l'article 3 comme une disposition d'ordre public. En autorisant la rupture des contrats d'assurances légalement formés, la loi de 1906 a édicté une mesure fort grave au point de vue juridique. C'est une dérogation remarquable à la règle de l'article 1134 alinéa 1 du Code civil (1), le texte doit donc être interprété restrictivement.

Bien que les travaux préparatoires ne donnent guère d'éclaircissements sur ce point, la pensée du législateur ne nous semble pas douteuse ; il donnait aux parties la faculté de rompre des engagements qu'ils n'auraient peut-être pas acceptés sous l'empire de la législation

(1) « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

nouvelle ; mais cette raison n'existait plus si l'assureur et l'assuré avaient prévu au contrat cette nouvelle situation. Le législateur n'a pas voulu imposer aux parties des modifications à leurs conventions ; c'est pour ainsi dire à regret qu'il en autorise, dans certains cas, la rupture puisqu'il permet à l'assureur de rendre inutile la dénonciation du contrat en s'engageant à accepter les nouvelles charges, conséquences de la loi, sans augmentation de prime (1).

Malgré son caractère général, il est évident que cette dernière disposition ne pouvait, dans la pratique, s'appliquer qu'aux contrats mixtes : les contrats passés par les compagnies pour couvrir les assurés de la responsabilité civile exclusivement étaient basés sur des tarifs trop faibles pour comprendre même le risque professionnel.

A quels contrats d'assurances doivent s'appliquer les articles 2 et 3 que nous étudions ? « Aux contrats contre les accidents souscrits antérieurement » à la promulgation du décret du 27 septembre 1906, « pour les entreprises visées à l'article premier et ne garantissant pas les risques prévus par la loi du 9 avril 1898 » et celles qui la modifient.

Les dispositions de la loi de 1906 n'ont d'effet qu'à l'égard des entreprises mentionnées à l'article premier,

(1) Arg. art. 3, al. 1.

c'est-à-dire aux entreprises *commerciales*. Les contrats relatifs aux entreprises *industrielles* sont réglés par la loi du 29 juin 1899 et la prescription édictée pour leur dénonciation a expiré le 30 juin 1899.

Quant aux entreprises dont le caractère était incertain sous l'empire de la loi de 1898, une décision judiciaire seule aurait pu, en précisant leur caractère, déterminer si le délai de l'article 3 leur était applicable. On ne saurait admettre que la loi de 1906 ait eu pour effet de proroger le délai de dénonciation des contrats fixé par la loi de 1899. Les seules professions intéressées sont celles qui étaient écartées jusqu'ici du domaine d'application des lois de 1899, 1902 et 1905. C'est le Sénat qui a tenu à donner au texte toute la précision possible pour qu'on n'eût pas à discuter si tous les contrats d'assurances relatifs aux accidents du travail pouvaient être dénoncés dans le délai nouvellement fixé par la loi de 1906.

En ce qui concerne les contrats mixtes qui garantissent l'assuré contre le risque civil et le risque professionnel, il y avait peu de chances de les voir dénoncer par les compagnies d'assurances, du moins par les plus sérieuses qui avaient dressé leurs tarifs d'après des calculs établis avec soin. Aussi l'article 3 ne pouvait être utile, en pratique, qu'aux assurés désireux de rompre leurs engagements avec telle compagnie déterminée. Encore celle-ci pouvait-elle retenir ses clients en leur remettant un avenant par lequel elle s'engageait

expressément à garantir, sans augmentation de prime, les risques définis par toutes les lois existantes sur les accidents du travail.

On a dit que l'assuré n'avait plus, dans ce cas, aucune raison pour dénoncer le contrat. Est-ce bien certain ? Peut être l'assuré n'aura-t-il pas la même confiance dans la compagnie qui assume de plus lourdes responsabilités sans augmenter les primes, très réduites, et acceptées par elle. Cette disposition pouvait apporter un certain trouble dans les affaires des compagnies d'assurances qui, pour éviter la concurrence et conserver leurs clients, devaient se contenter de primes plus en rapport avec les calculs d'après lesquels elles avaient établi leurs tarifs. Le syndicat des compagnies d'assurances s'était engagé, devant la Commission du Sénat, à maintenir les tarifs en vigueur, malgré l'aggravation des charges. Nous verrons dans la suite que si les compagnies d'assurances ont pu gonfler leur portefeuille et même réaliser des bénéfices après la promulgation de la loi de 1898, les lois ultérieures ont singulièrement réduit leurs profits et arrêté leurs succès.

On peut encore se demander quelle influence pourrait avoir la remise de l'avenant prévu par l'article 3 sur un contrat où les deux parties auraient convenu que l'assuré paierait une augmentation de prime si un changement de législation venait à augmenter les charges de l'assureur. Si l'assuré dénonce le contrat, comme le lui per-

met l'article 3, et que l'assureur lui remette dans la huitaine l'avenant prévu par le premier paragraphe du même article, le contrat sera maintenu. Mais quelle portée devra-t-on attribuer à l'avenant donné par l'assureur ? Aura-t-il pour effet d'annuler la stipulation d'une surprime éventuelle promise au contrat par l'assuré ? Dans ce cas, le contrat se trouve modifié sans qu'on puisse reconnaître l'accord des parties. Faut-il admettre, au contraire, que l'avenant avait seulement pour effet de maintenir le contrat dans son intégrité et d'empêcher l'assureur d'exiger un second supplément de prime ? Mais celui-ci ne pouvait pas le faire puisque le contrat prévoyait, dans notre hypothèse, les aggravations de responsabilité résultant pour l'assureur des lois de 1898, de 1902 et de 1905. Alors l'avenant donné par l'assureur ne produit aucun effet relativement aux obligations réciproques des contractants. Il est inopérant, et l'assureur doit cependant le produire sous peine de voir le contrat résilié. A moins, toutefois, que la faculté de dénonciation des contrats mixtes, prévue à l'article 3, ne soit pas édictée pour les contrats qui ont déjà prévu les aggravations du risque, imposées par les lois ultérieures. En d'autres termes, l'article 3 ne serait pas applicable à ces contrats. A notre avis, ce serait la meilleure solution : on considérerait la prime payée par l'assuré et la surprime promise comme une seule prime, dont une partie stipulée sous condition dans le contrat est devenue exigible par

l'arrivée de la condition, à savoir la législation nouvelle.

Néanmoins, la généralité de l'article 3, la prohibition qu'il renferme implicitement, d'augmenter les primes, alors que la loi augmente les risques, peut laisser quelque doute.

Si, comme nous le pensons, le silence gardé par les parties sur un contrat mixte a pour effet d'en maintenir toutes les dispositions, il faut reconnaître que les dispositions de l'article 3 sont parfois inutiles ou inapplicables. Le législateur de 1906 aurait pu passer sous silence les contrats mixtes. En voulant préserver l'assuré d'un surcroît de dépenses, il a surchargé les assureurs. On pouvait, en toute équité, permettre à ceux-ci d'augmenter leurs tarifs en raison de l'accroissement des risques. Il suffisait, pour éviter toute contestation, d'obliger l'assureur à prévenir, par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée, l'assuré de l'augmentation qu'il lui demandait, sauf à permettre à l'assuré de se dégager en opposant un refus formel aux nouvelles prétentions de l'assureur, dans des formes et dans un délai déterminé par la loi.

§ 3. — *Alimentation du fonds de garantie.*

Dans sa hâte à faire aboutir la réforme qu'il avait entreprise, le législateur de 1898 avait réglé, d'une façon toute empirique et provisoire, la question de la contribution au

fonds de garantie. Il avait remis à plus tard la découverte d'une solution fondée sur des principes rationnels. On pouvait espérer que la loi de 1906 apporterait une solution définitive de cette question. Il n'en a rien été. On s'est contenté de compléter et de modifier le texte de 1898 pour l'adapter aux besoins nouveaux, mais sans toucher aux principes. Les dispositions de la nouvelle loi peuvent s'analyser ainsi :

1° Il n'est rien innové en ce qui concerne l'industrie et les mines. Toutefois, les ateliers sont expressément compris dans les établissements industriels (1) ;

2° Par contre, les chantiers de manutention et de dépôt font partie des entreprises commerciales (art. 4, § 2) pour lesquelles la taxe est réduite à un centime et demi. Un décret prévu au même paragraphe a dressé la liste des exploitations commerciales qui doivent être soumises à cette nouvelle taxe ;

3° Les entreprises industrielles ou commerciales, qui ne sont pas soumises à la patente, contribuent à l'alimentation au fonds de garantie d'après les deux règles suivantes :

a) Les chefs d'entreprises qui ont contracté une assurance contre les accidents du travail versent une contribution proportionnelle au montant des primes, d'après un taux fixé tous les cinq ans par la loi de finances ;

(1) Arg. art.

b) Les exploitants non assurés versent, au moment des liquidations des rentes mises à leur charge, une contribution dont le montant est fixé dans les mêmes formes, en proportion du capital constitutif des dites rentes, et recouvré, pour le compte du fonds de garantie, par les soins de l'administration de l'enregistrement (art. 5, § 2).

La loi de 1898, disions-nous à l'instant, avait adopté un système empirique. On peut soutenir que la loi de 1906 n'adopte aucun système : d'une part, elle applique, en le modifiant selon les circonstances, le principe de la loi de 1898 ; d'autre part, toutes les fois qu'elle ne peut faire application du principe, elle cherche à proportionner la contribution au fonds de garantie, au risque présumé ou à la charge réelle du chef d'entreprise. Le risque, elle le présume d'après les primes d'assurances payées par le chef d'entreprise. Ce sont, en réalité, les compagnies d'assurances qui l'évaluent, et il peut être variable selon les tarifs adoptés par celles-ci. La charge est fixée au moment même de la liquidation du capital représentatif de la rente imposée au patron.

Nous avons vu, en effet, quel est le but de la constitution du fonds de garantie. L'article 24 de la loi de 1898 a émis une idée toute nouvelle dans notre législation : il a décidé que l'Etat, « par les soins de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse », assurerait le recouvrement immédiat de la créance qu'un particulier (la victime de

l'accident du travail) a contre un autre particulier (le patron). Mais pour remplir son engagement à l'égard du crédientier, sans être exposé à supporter lui-même définitivement une charge qui ne doit pas lui incomber, on a créé un fonds de garantie destiné à couvrir l'insolvabilité possible du débirentier.

Quel est le caractère juridique de ce fonds de garantie et comment doit-il être alimenté? Voilà une double question sur laquelle on a beaucoup discuté, mais qui n'a pas été résolue législativement. La loi de 1889 alimente le fonds de garantie, au moyen de centimes additionnels à l'impôt des patentes : c'est un impôt nouveau, spécialisé, qu'elle demande à ceux qui sont susceptibles d'être responsables d'accidents du travail. Au premier examen, il semble assez naturel que l'Etat demande à l'impôt l'argent nécessaire pour faire face aux engagements qu'il contracte. Mais en réalité, dans l'opération qui nous occupe, l'Etat n'a pas voulu se faire caution des chefs d'entreprises, qui auraient à servir une pension aux ouvriers victimes d'accidents du travail ou à leurs familles. Ce qu'il a voulu, c'est constituer une garantie des plus sérieuses des créances ouvrières, garantie qui consisterait dans la fondation d'une caisse qu'il administrerait lui-même gratuitement. Aussi, a-t-il paru étrange que cette caisse fût alimentée par l'impôt, puisqu'elle n'a pas un objet d'intérêt général, puisqu'elle n'a pas pour but de faire face à une dépense de l'Etat.

La Caisse de garantie est en réalité une assurance ou plutôt une réassurance, destinée à couvrir le risque d'insolvabilité des patrons débiteurs d'une rente. Le législateur de 1898 n'avait pas voulu instituer l'assurance obligatoire qui existe dans la législation ouvrière de certains pays, mais qui n'est conforme ni à notre législation ni à nos mœurs. Le chef d'entreprise a toutes les facilités possibles pour s'assurer contre les accidents de son personnel. Sans parler des sociétés d'assurances qui sollicitent la clientèle, l'Etat offre le concours d'une caisse nationale d'assurances, la loi favorise la formation de sociétés d'assurances mutuelles, de syndicats de garantie ; elle exerce, comme on l'a dit à la Chambre, une pression morale sur les patrons, pour les engager à contracter des assurances ; enfin, elle a créé la réassurance obligatoire contre l'insolvabilité des compagnies d'assurances et des patrons.

Si tel est le caractère juridique du fonds de garantie, ce n'est donc pas à l'impôt qu'il fallait demander l'argent nécessaire pour alimenter ce fonds, mais à des primes versées par ceux qui courent le risque d'insolvabilité. Le système admis par les lois de 1898 et de 1906 (au moins en ce qui concerne les entreprises industrielles ou commerciales, soumises à la patente), repose donc sur un principe erroné. Mais il aboutit en outre à des conséquences inacceptables. L'impôt de quatre centimes, ajouté à la patente des entreprises industrielles, est cer-

tainement trop lourd pour les petits ateliers où les risques sont faibles. D'autre part, l'impôt de un centime et demi, ajouté à la patente des industries commerciales, n'est pas en rapport avec les risques auxquels sont exposés les ouvriers des « chantiers de manutention ou de dépôt » où les accidents sont souvent beaucoup plus nombreux que dans bien des établissements industriels. L'inégalité que nous relevons, entre les établissements industriels et les établissements commerciaux, est encore plus accentuée entre les établissements de la seconde catégorie. Ceux-ci contribuent tous dans une mesure égale à l'alimentation du fonds de garantie. Et pourtant, comme le remarquait le rapporteur (1), les risques sont loin d'être les mêmes pour les commerçants soumis à la patente. La classe A, par exemple, contient certaines catégories où les risques sont aussi nombreux que dans l'industrie, et, réciproquement, la classe C comprend certaines catégories où les risques sont rares. « Si l'on compare les tableaux A et B de la patente, disait M. Beauregard à la Chambre (2), et si l'on fait la moyenne des sommes payées à titre de patente par les commerçants de ces deux séries, on s'aperçoit que l'application de votre loi va amener en moyenne les patentés de la classe B à payer huit, dix, douze, et peut-être vingt fois plus que ceux de la série A. » Il n'y a donc aucune rela-

(1) Rapport précité.

(2) Séance du 9 juin 1904. *J. off.* p. 1349.

tion réelle entre la patente et le risque que doit couvrir le fonds de garantie.

L'application de ce système laisse encore subsister un inconvénient qui se faisait sentir déjà sous le régime de la loi de 1898 : Les diversités de jugements entre la juridiction civile, chargée de décider si telle profession est assujettie, et les juridictions administratives, en tant qu'il s'agit de fixer la taxe de telle ou telle profession. Enfin, la liste des contribuables au fonds de garantie doit être arrêtée par décret, et c'est en effet le décret du 27 septembre 1906 qui a dressé pour cinq ans la liste des professions assujetties. Or, il peut arriver que telle profession inscrite sur la liste ne soit pas déclarée assujettie par les tribunaux civils et au contraire que telle autre profession, omise sur la liste officielle, soit déclarée assujettie.

Mais ce qu'il y a en tout ceci de plus remarquable, c'est que le législateur de 1906 n'a pu appliquer jusqu'au bout son système. Il a compris, dans le domaine de la législation sur les accidents du travail, des entreprises qui ne sont pas soumises à la patente, comme les exploitations agricoles, où l'on emploie des machines mues par des moteurs inanimés (loi du 30 juin 1899). Jusq'en 1906 elles étaient assujetties au risque professionnel, mais elles ne contribuaient pas au fonds de garantie. Pour remédier à cette injustice, la Chambre avait imaginé de prélever des « centimes additionnels à la contri-

bution personnelle mobilière, dont le chiffre serait fixé par la loi de finances ». Sur quelle base eût-on fixé ce chiffre ? D'après quels principes ? Le projet voté par la Chambre n'en disait rien. Ajoutons que l'addition de centimes à l'impôt personnel mobilier pouvait conduire à des résultats arbitraires et inattendus. La Commission du Sénat proposa et fit admettre par la haute Assemblée un autre système : La loi de 1906 (art. 5, § 2) ordonne qu'il « sera perçu annuellement, sur chaque contrat d'assurance, une contribution dont le montant sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances, en proportion des primes ». Et pour simplifier le mode de perception de cette contribution, elle doit être « recouvrée en même temps que les primes par les sociétés d'assurances, les syndicats de garantie ou la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents ».

Ne pouvant choisir une autre voie, le législateur s'est décidé enfin à traiter, dans ce cas, la contribution au fonds de garantie comme une réassurance. C'est en effet le principe qui avait été mis en avant par M. Mirman lui-même et défendu à la tribune de la Chambre par M. Beauregard avec beaucoup de talent et de conviction. Nous y reviendrons. Mais il fallait prévoir que tous les chefs d'entreprises ne contracteraient pas, au moins avant longtemps, des assurances. Alors la loi de 1906 prend une nouvelle mesure : elle prélève une contribution, dont le montant est fixé dans les mêmes formes

que la précédente, en proportion du capital constitutif des rentes mises à la charge des patrons à la suite d'accidents dont ils sont responsables. Ainsi, du moins le législateur semble le croire, toutes les entreprises industrielles et commerciales soumises à la nouvelle législation contribueront à l'alimentation du fonds de garantie. Le rapporteur au Sénat, M. Cordelet, déclarait que, seules, les professions libérales et les entreprises agricoles seraient en dehors de la nouvelle législation. Il faudrait cependant faire des réserves. La loi de 1906 n'est applicable que depuis le premier janvier 1907, et les contestations qui ont surgi n'ont pas encore été tranchées. Mais il n'est pas impossible, comme nous le disions à l'instant, de trouver des entreprises industrielles et commerciales assujetties à la loi sur les accidents du travail et non comprises parmi les professions qui doivent payer la taxe de garantie.

Le système de la contribution proportionnelle aux primes payées à une compagnie d'assurances est plus rationnel que le système de l'impôt ajouté à la patente, il donne à cette contribution son véritable caractère de réassurance ; mais il présente cependant quelque inconvénient. Par suite de la concurrence entre les compagnies, la taxe payée par le chef d'entreprise sera d'autant plus faible que la compagnie d'assurances exigera des primes moins fortes. D'où il résulte qu'il y aura des inégalités certaines entre les contributions versées pour

des risques à peu près équivalents. Ajoutons que les compagnies d'assurances qui demandent à leurs abonnés de faibles primes ne sont pas toujours les plus solides. Il peut arriver que les rabais consentis par quelques-unes sur les tarifs des sociétés concurrentes tiennent à des calculs inexacts, à des statistiques mal établies ou, peut-être, au désir d'augmenter leurs ressources. Dans ce cas, la contribution versée par les chefs d'entreprises pourra être en raison inverse des risques d'insolvabilité.

C'est cependant le caractère d'une assurance mutuelle et obligatoire, qu'on s'accorde généralement à reconnaître à la contribution au fonds de garantie. Même les parlementaires qui en ont fait un impôt fiscal l'ont reconnu. Mais il importe de préciser quel est le caractère de cette assurance. On s'assure en général pour se couvrir d'un risque que l'assureur consent à prendre à sa charge. Le patron qui paye une contribution au fonds de garantie, se couvre-t-il contre un risque ? Il s'assure, dit-on, contre sa propre insolvabilité et celle de tous ceux qui sont assujettis à la législation sur les accidents du travail ; on prétend qu'il contracte une réassurance contre l'insolvabilité possible de la compagnie d'assurances avec laquelle il a passé un contrat. Cette dernière proposition pourrait être exacte en ce qui concerne les chefs d'entreprises assurés. Mais pour les autres, il peut paraître étrange, tout d'abord, qu'ils se couvrent d'un

risque qu'ils n'ont pas à courir : d'une part, en effet, ils restent étrangers aux rentes que les autres patrons pourront devoir à leurs ouvriers, et, d'autre part, n'est ce pas un abus de langage de dire qu'un chef d'entreprise s'assure contre sa propre insolvabilité éventuelle. Pour expliquer et justifier la contribution obligatoire de tous les chefs d'entreprises au fonds de garantie, il faut reconnaître que la législation sur les accidents du travail crée entre eux une véritable solidarité, les rend tous cautions les uns des autres. C'est donc comme cautions légales qu'ils ont à se couvrir contre l'insolvabilité des débiteurs de rentes. C'est en ce sens qu'il faut entendre l'assimilation du fonds de garantie au fonds de non-valeurs de notre régime fiscal que faisait valoir M. Boucher, ministre du commerce, devant la Chambre (1). « Qu'est-ce donc, disait-il, que le fonds de non-valeurs, sinon une prime contre l'insolvabilité du contribuable, et qu'est-ce que cette inscription de quatre centimes, destinés à parer aux sinistres agricoles, sinon aussi une prime d'assurance prélevée directement par l'impôt ? Cette idée est dans notre législation fiscale depuis fort longtemps. Elle s'adresse à la généralité des contribuables, tandis que la garantie du risque que nous introduisons dans le projet actuel s'adresse au contraire directement à la catégorie de ceux qui bénéficient de

(1) Séance du 7 mars 1898.

l'industrie, et qui, par conséquent, doivent en supporter les charges. » C'est donc l'industrie, en général, qui devait supporter la totalité des risques professionnels. Le principe ne s'est pas modifié avec l'extension de la loi de 1906. C'est pourquoi le parti qui estime que ceux-là seuls devaient contribuer à l'alimentation du fonds de garantie, qui sont devenus débiteurs d'une rente, nous paraît se faire une idée inexacte du caractère de cette contribution. Ce fonds, a-t-on dit, « étant une institution d'assurance, par sa destination, doit être alimenté seulement par ceux qui lui font courir un risque, autrement dit par les assujettis qui sont devenus débiteurs de rente, et à partir seulement du moment où la dette est devenue définitive, car il est de principe que la prime reste proportionnelle au risque (1) ». Ce n'est pas au fonds de garantie, qui n'est qu'une réserve, que le débiteur de rente fait courir un risque, c'est à l'ensemble des entreprises industrielles et commerciales. Quant au risque, il court pour les industriels et les commerçants, ceux qui doivent être assujettis à la contribution au fonds de garantie, même avant tout accident, car on peut être caution d'une dette, même éventuelle. Ce ne sont donc pas les seuls débiteurs de rentes qui doivent être assujettis à la contribution au fonds de garantie, mais tous ceux qui sont rendus responsables, par la loi,

(1) Recueil spécial des accidents du travail, 1904-1905, p. 275.

du risque professionnel soit comme débiteurs principaux, soit comme cautions, c'est-à-dire, aujourd'hui, tous les industriels, les commerçants, les chefs d'entreprises agricoles, où l'on emploie des moteurs inanimés (1). Nous remarquerons encore un inconvénient pratique dans le système dont nous venons de combattre le principe : il nous paraît imprudent d'attendre qu'un chef d'entreprise ou qu'une compagnie d'assurances soit constitué débiteur de rentes pour augmenter encore sa dette, en exigeant à ce moment un versement au fonds de garantie.

Les accidents du travail, qui imposent les plus lourdes charges aux chefs d'entreprises, sont ordinairement les conséquences de catastrophes, qui tendent à créer ou à augmenter l'insolvabilité du patron. C'est au moment où la compagnie d'assurances sera sur le point de se trouver débitrice de lourdes charges, que l'Etat lui demandera encore un surcroît de dépenses pour couvrir son insolvabilité, et cette contribution au fonds de garantie serait d'autant plus considérable que le chiffre des rentes à servir serait plus élevé (2). Il y aurait là, croyons-nous, sinon un contre-sens économique, au moins une grave

(1) Lois du 9 avril 1898, 30 juin 1899, 12 avril 1906.

(2) M. MARTIN proposait au Sénat d'augmenter l'indemnité due en cas d'accident. M. BEAUMONT (voir le *Moniteur des assurances*), propose de percevoir un impôt de 3 0/0 sur les capitaux constitutifs des rentes dues à la suite d'accidents du travail.

imprudence. Il est indispensable que le fonds de garantie puisse faire face à toute éventualité, avant que l'insolvabilité des débiteurs de rentes se produise, il est nécessaire que tous les assujettis à la loi contribuent à l'alimenter.

Mais tous les assujettis ne peuvent être tenus de verser la même somme, toutes les cautions ne peuvent être également responsables. La loi fixe à quatre centimes additionnels à la patente la contribution des industriels, à 5 centimes par hectare concédé celle des concessionnaires de mines, et à 1 centime et demi la part des commerçants. Nous avons vu comment la Chambre avait été amenée à choisir le dernier chiffre. Malgré les calculs ingénieux qui l'ont inspiré à son inventeur, M. Jouanny, ce taux reste empirique, il ne s'appuie sur aucune base scientifique. Pour être équitable, la contribution au fonds de garantie devrait être proportionnée au risque d'insolvabilité que présente le contribuable. Si l'on demandait à chaque chef d'entreprise la même somme, l'on arriverait à des inconséquences plus frappantes que celles signalées à la législation actuelle ; mais le risque d'insolvabilité d'un chef d'entreprise est fort difficile, presque impossible à déterminer. Dans son premier rapport, M. Mirman le remarquait, le coefficient de solvabilité, qu'il appelait solvabilité-accident, se composait de deux éléments : la situation financière du chef d'entreprise et les risques d'accidents du fait de sa maison. Il

reconnaissait que le premier élément, d'ailleurs très variable, échappait à toute appréciation. Comment, en effet, le déterminer, même approximativement ? L'impôt mobilier, la patente, lorsqu'elle tient compte du loyer, l'impôt sur le revenu (s'il était institué et s'il fonctionnait d'une manière satisfaisante) ne pourrait donner que des indications peu précises et conduire à des erreurs grossières. En admettant même que ces indices fussent suffisants, il faudrait fixer la contribution au fonds de garantie en raison inverse de l'impôt, pris comme base d'appréciation, car le risque d'insolvabilité d'une personne est en raison inverse de sa fortune présumée. Mais il faudrait combiner ce chiffre, si malaisé à établir, avec le second élément.

Le risqué d'accident dépend aussi de deux autres éléments : la profession exercée par le chef d'industrie et le fonctionnement, l'installation de son entreprise. Si les statistiques peuvent nous renseigner, aujourd'hui, sur les risques afférents à chaque profession, qui pourra apprécier avec quelque exactitude les risques auxquels est exposé l'ouvrier dans tel établissement ? M. Mirman proposait de « dresser un catalogue des professions et de faire correspondre à chacune d'elles un coefficient qui, multiplié par la somme globale des salaires payés dans l'année par l'employeur, fournirait la quotité de sa taxe ». Mais il reconnaissait lui-même qu'il serait impossible de connaître la somme des salaires payés dans une année

et qu'il pourrait y avoir plus de différence, au point de vue des risques, entre deux établissements de même profession, qu'entre deux établissements de classes différentes : l'outillage, l'installation, la direction, l'activité du travail, sont autant d'éléments qui peuvent avoir de l'influence sur le nombre et la gravité des accidents. Cependant les compagnies d'assurances en tiennent compte, lorsqu'elles se proposent de contracter avec un industriel ou un commerçant. Mais l'Etat ne peut s'arrêter aux mêmes considérations que les compagnies d'assurances. Il lui est impossible, comme elles, de conclure des contrats. Les particuliers, de leur côté, subissent le monopole de l'Etat ; ils ne seront pas libres de payer ou non la contribution au fonds de garantie. Il est donc nécessaire que l'Etat puisse fixer un tarif équitable pour ne léser aucun intérêt, et cependant assez élevé pour garantir le fonctionnement de la caisse qu'il doit gérer.

Pour établir avec exactitude la contribution qu'il convient d'exiger de chacun, le législateur ne peut prendre pour base d'appréciation la patente, comme il le fait pour les entreprises industrielles et commerciales qui y sont soumises : la patente suppose que le contribuable fait un certain chiffre d'affaires, mais elle n'a aucun rapport avec les risques de l'exploitation. Nous en dirons autant de la contribution mobilière ; celle-ci suppose que le contribuable jouit d'un certain revenu. L'Etat ne pos-

sède qu'un élément d'appréciation rationnel de la solvabilité accident : les statistiques (assez bien dressées de nos jours, mais encore imparfaites) des accidents survenus dans chaque profession. Il serait donc possible de dresser des listes des professions, et d'attribuer à chacune d'elles un coefficient d'après le nombre d'accidents survenus dans une période de cinq ans, par exemple, et par comparaison avec la totalité des accidents du travail, constatés pendant la même période. On arriverait à établir une comparaison assez exacte du danger relatif que présentent les différentes professions, surtout si l'on prenait le soin de renouveler assez fréquemment cette statistique (tous les cinq ans, par exemple), afin de tenir compte des variations que sont susceptibles de causer les transformations de l'outillage, les progrès de la technique, etc. . . ., de faire entrer en ligne de compte les industries nouvelles ou les entreprises qui n'ont pas été classées dans les statistiques précédentes, pour profiter enfin des progrès que la statistique peut faire elle-même, et modifier selon les besoins les classifications anciennes. Ce tableau serait confié au Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, approuvé par le Conseil d'Etat et sanctionné par la loi, et il serait d'autant plus facile à dresser que ce travail est déjà fait, en partie au moins, par les compagnies d'assurances et par la Caisse nationale d'assurances contre les accidents.

Cette classification des professions avait été proposée

par M. Mirman dans son premier rapport et réclamée à la tribune de la Chambre par M. Beauregard. Mais ce dernier demandait à la Commission de la Chambre de faire ce travail elle-même. Nous ne saurions nous associer à cette idée, qui nous paraît dangereuse. Nous ne voulons pas mettre en doute l'impartialité des Commissions de la Chambre ou du Sénat, mais, d'après nous, un tel travail n'est pas de leur compétence : les votes des Commissions ou du Parlement peuvent se trouver influencés par des considérations étrangères au but qu'elles se proposent ; il faut aussi compter avec la lenteur des travaux parlementaires qui ne permettrait pas d'apporter à la classification des entreprises les modifications nécessaires en temps utile.

M. Mirman avait proposé, comme nous l'avons vu précédemment, de combiner cet élément avec la somme des salaires alloués tous les ans par le chef d'entreprise. Mais il est impossible de connaître le chiffre des salaires payés par un patron. On ne peut contrôler ses livres. Si l'on tolère une déclaration personnelle de sa part, il est probable qu'elle sera erronée et ne répondra pas au chiffre réel. Mais il faudrait, croyons-nous, faire entrer comme second élément de nos recherches le chiffre des ouvriers employés. Il serait possible alors d'exiger que les chefs d'entreprises déclarent à l'inspection du travail, ou à la justice de paix, le nombre d'ouvriers ou d'employés sous leurs ordres. Cette déclaration pourrait être

facilement contrôlée par les inspecteurs du travail eux-mêmes et sanctionnée par la loi. On peut objecter que dans beaucoup d'entreprises, le nombre des ouvriers employés varie suivant les saisons, et dans chaque saison, change, suivant l'importance des commandes reçues. Mais, peut-on répondre, l'on n'obligerait pas les chefs d'entreprises à faire une déclaration quotidienne de leur personnel. Le chef d'entreprise pourrait indiquer approximativement le nombre des employés qu'il occupe pendant la morte saison, et aussi pendant l'époque où le travail est plus pressant. Le contrôle pourrait être fait aux deux dates par les inspecteurs du travail, qui pourraient tolérer un écart raisonnable entre le nombre des employés déclarés et le chiffre constaté. Il serait facile de déterminer une moyenne assez exacte.

On peut prétendre encore que ce système serait peu pratique si l'on étendait (et on y arrivera) la législation contre les accidents du travail à tous les salariés. Mais les recherches du fisc ne seront pas plus difficiles à pratiquer que celles qu'il est obligé d'entreprendre pour constater la valeur locative réelle de chaque appartement, pour fixer la patente de chaque commerçant. Or, le nombre des ouvriers occupés dans un établissement peut faire présumer de son importance et, par suite, des revenus du chef de l'entreprise. Mais il donne en même temps le nombre des créanciers éventuels du patron en cas d'accidents. Nous trouvons donc, dans ce

dénombrement, un élément certain de la solvabilité-accident du chef d'entreprise. Si l'on tient compte de l'importance relative des risques, dans chaque profession, on réussirait à déterminer, avec une approximation assez satisfaisante, la part que chacun doit apporter au fonds de garantie, par la méthode suivante :

La loi de finances fixerait, pour cinq ans, un coefficient attribué à des groupements de professions dont la liste serait dressée par le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Ce coefficient, multiplié par le nombre moyen des ouvriers employés par chaque patron, dans la pénultième année, déterminerait sa part de contribution au fonds de garantie. On tiendrait compte, dans ce système, de l'importance des risques courus par le chef d'entreprise : 1° en raison de la nature même de sa profession ; 2° en raison du nombre de victimes auxquelles il peut être obligé un jour de fournir des rentes. Nous ne nous sommes pas livrés à des recherches de statistique permettant d'établir des chiffres ; mais nous sommes certains que le principe pourrait être appliqué aisément, et présenterait assez d'élasticité pour donner toujours des résultats d'une justesse satisfaisante. La loi de 1906 paraît entrer dans cette voie ; on abandonnera, avant longtemps, le système de la contribution fondée sur la patente, et qui ne se justifie par aucun motif rationnel ; on ne pourra fonder un nouveau système sur la situation présumée du chef d'entreprise. Il faudra

s'appliquer seulement à établir la somme des risques que chaque patron peut être appelé à courir, pour établir la prime de réassurance que la loi peut équitablement lui demander.

§ 4. — *Les syndicats de garantie.*

Ce n'est pas la loi de 1906 qui a créé les syndicats de garantie. Déjà on les trouve mentionnés dans plusieurs articles de la loi de 1898 qui déterminait leur principal caractère (art. 24) et prescrivait la réglementation par décret « de leur création et de leur fonctionnement » (art. 27). Mais c'est la loi de 1906 qui a, en quelque sorte, construit le mécanisme de cette institution, qui en a élargi, tout au moins, le champ d'application. Elle a facilité la création et adapté aux besoins nouveaux l'organisation de ces groupements.

Quel est, en effet, le rôle des syndicats de garantie ? Ils ont pour objet de procurer à meilleur compte, aux chefs d'entreprises, les avantages des assurances à primes fixes, ou plutôt des assurances mutuelles. Le syndicat de garantie est une mutualité d'un genre spécial. Mais, dans les assurances mutuelles ordinaires, le petit industriel ou le petit commerçant participe à des frais d'administration parfois élevés et paye sa part de sinistres plus fréquents que ceux auxquels il est normalement exposé : sa cotisation en est d'autant augmentée. De plus,

les assurances mutuelles sont tenues de constituer des « réserves ou cautionnements » et d'immobiliser ainsi des capitaux qui sont encore fournis par les versements de leurs membres.

Le syndicat de garantie, au contraire, peut présenter autant de responsabilité, tout en exigeant des sacrifices moins grands. La loi n'oblige pas les syndicats de garantie à verser des cautionnements, ni à constituer des réserves. Elle crée entre ses adhérents un lien de solidarité qui remplace avec plus d'avantages les sûretés pécuniaires exigées par la loi dans les autres combinaisons d'assurances. Le syndicat de garantie est particulièrement avantageux pour les petits patrons qui peuvent se grouper par professions, ou entre chefs d'entreprises de professions différentes, mais exposés à peu près à des risques semblables. Ils sont à même d'apprécier assez exactement les charges qu'ils peuvent avoir à supporter les uns et les autres, par suite des accidents du travail, et de déterminer d'une manière éclairée le montant des cotisations qu'ils auront à fournir. Et comme ils sont solidairement responsables sur tous leurs biens, ils ont tous le même intérêt à la bonne administration du patrimoine commun.

Mais ces avantages ne peuvent être réalisés qu'à la condition d'organiser ces groupements avec une expérience déjà éprouvée et une prudence éclairée. Or, la loi de 1898, et le décret réglementaire qui la complétait,

étaient insuffisants à cet égard. La loi de 1898 reconnaissait que les syndicats de garantie liaient solidairement tous leurs adhérents (art. 24). Elle les dispensait, par prétérition, de constituer des réserves, comme elle le prescrivait aux compagnies d'assurances mutuelles ou à primes fixes ; mais elle les soumettait aux mêmes règles de surveillance et de contrôle. Le décret du 28 février 1899 affirmait de nouveau le principe de solidarité entre tous les adhérents, subordonnait leur existence à l'autorisation du Conseil d'Etat, les obligeait à faire approuver leurs statuts avant toute opération et exigeait qu'un syndicat de garantie comprît « au moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprises adhérents », dont 5 ayant « au moins chacun 300 ouvriers » (art. 22). Mais ces règles étaient trop étroites pour favoriser le développement des syndicats de garantie et ne répondaient pas au but proposé. Elles convenaient surtout aux grands industriels, qui préféraient alors s'adresser aux associations d'assurances mutuelles ou à primes fixes, pour éviter le souci d'administrer un syndicat. C'est pourquoi, dans la période de 1898 à 1906, cette institution s'est fort peu développée. Si l'on voulait venir en aide aux chefs de petites entreprises, que la législation nouvelle frappait d'une responsabilité assez lourde, il était indispensable de modifier les prescriptions de la loi, de manière à rendre l'organisation de syndicats de garantie plus accessible aux véritables intéressés, sans diminuer cependant

le degré de solvabilité qu'il fallait exiger d'eux. Telles sont en effet les préoccupations qui ont dicté les dispositions de la loi de 1906 et du décret complémentaire du 27 décembre suivant.

Les syndicats de garantie doivent comprendre : ou bien « 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprises adhérents, dont 10 ayant au moins chacun 300 ouvriers » (c'est la composition des syndicats exclusivement prescrite par le décret de 1899), ou bien : « 2.000 ouvriers assurés et 300 chefs d'entreprises adhérents, dont 30 ayant au moins chacun 3 ouvriers ».

L'extension de la législation sur les accidents du travail avait pour conséquence l'assujettissement d'un grand nombre de petits ateliers où les risques sont faibles et le personnel peu nombreux, de commerçants chez lesquels les risques sont encore moindres. C'est sur les chefs de ces entreprises surtout, que le risque professionnel pèse lourdement : les centimes additionnels à la patente, les primes d'assurances, augmentent leurs frais généraux dans des proportions exorbitantes, relativement à leur responsabilité. La constitution de syndicats de garantie peut leur être avantageuse ; mais le décret de 1899 exigeait l'inscription d'un trop grand nombre d'ouvriers assurés. Dans la catégorie des petites entreprises, cela est évident, la proportion des patrons et des salariés est beaucoup plus forte que dans la grande industrie. Pour assurer 5.000 ouvriers ou employés, il fallait grouper

dans le même syndicat un trop grand nombre de chefs d'ateliers et de commerçants, disséminés sur une étendue considérable. Souvent les chefs d'entreprises d'une seule ville n'auraient pu y parvenir. Il était presque impossible de recueillir assez d'adhésions pour créer un syndicat, et fort difficile de l'administrer. D'autre part, en augmentant le minimum exigé d'adhérents, c'est-à-dire de patrons solidairement responsables, on arrivait à donner aux syndicats de garantie un degré de solvabilité pratiquement équivalent à la garantie que pouvait offrir le groupement d'un petit nombre de chefs de grandes entreprises. Aussi, la loi de 1906 a-t-elle fort judicieusement abaissé le nombre minimum des ouvriers assurés et augmenté le nombre des patrons adhérents. Il serait possible de modifier encore ces chiffres, dans le même sens, sans inconvénient.

Il ne suffisait pas de faciliter la création des syndicats de garantie en modifiant habilement leur composition, il fallait en quelque sorte en tracer le cadre et les mettre en état de fonctionner rapidement. C'est à cette double préoccupation qu'a répondu la loi de 1906. Les chefs de petites entreprises pouvaient manquer de connaissances suffisantes pour constituer, dans des conditions satisfaisantes, une organisation aussi délicate qu'un syndicat de garantie. La confection des statuts d'une société d'assurances, quelle que soit sa forme, exige une compétence peu commune aux commerçants et aux industriels.

Ajoutons que l'examen des statuts soumis par les intéressés au Conseil d'Etat devait entraîner des retards capables de décourager les meilleures volontés. Il était cependant indispensable, dans l'intérêt même des adhérents solidaires, comme dans celui des ouvriers assurés, de n'autoriser que des syndicats sagement organisés. C'est pourquoi le législateur de 1906 ne s'est pas contenté, comme on avait fait en 1898, de déterminer, par un règlement d'administration publique, les conditions de création et de fonctionnement des syndicats de garantie. Il a prescrit de faire établir par le Conseil d'Etat, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents, des statuts-types que les intéressés pourraient adopter, et il a soumis à un simple arrêté ministériel l'approbation des syndicats qui voudraient s'y conformer. Ceux qui préféreraient adopter des statuts spéciaux devraient être autorisés par décret rendu en Conseil d'Etat, comme sous l'empire de la loi de 1898.

Les syndicats de garantie ne sont pas obligés de recruter leurs adhérents parmi les patrons de professions similaires (1). Le même syndicat peut comprendre des industriels ou des commerçants, ou les uns et les autres à la fois. Les professions les plus diverses peuvent

(1) Au contraire, la loi du 21 mars 1884, relative à la création des syndicats professionnels, n'autorise que le groupement de personnes exerçant la même profession ou des métiers similaires.

s'y rencontrer. Ni la loi de 1906 ni le décret du 27 décembre ne prescrivent aucune prohibition à cet égard. La loi du 12 avril 1906 dit même expressément que les syndicats de garantie peuvent comprendre « des entreprises industrielles ou commerciales ». Toute restriction à cet égard pouvait entraver la formation de syndicats dans bien des villes où les ouvriers protégés par la législation sur les accidents du travail sont peu nombreux. Dans un centre industriel et commerçant, ordinairement, les adhérents sont recrutés parmi les chefs d'entreprises similaires. Les syndiqués ont tout intérêt à n'admettre dans leur société que des personnes exposées à peu près aux mêmes risques et présentant une certaine solvabilité. Encore, cette dernière considération ne peut-elle guère entrer en ligne de compte, car il est impossible de fixer le degré de la solvabilité future d'un commerçant. Mais dans une petite ville, par exemple, les commerçants, les patrons d'ateliers, les petits industriels, pourront entrer dans le même syndicat, quelle que soit leur profession, sauf à verser des cotisations proportionnées aux risques propres à chaque entreprise. C'est dans un esprit large que la loi de 1906 a été interprétée, et le Ministère du Travail a autorisé des syndicats de garantie dont les membres exerçaient des professions fort différentes.

Comment pourra-t-on déterminer le nombre des ouvriers assurés ?

Si le nombre des employés de commerce est à peu près constant dans chaque entreprise, il n'en est pas de même dans l'industrie, notamment dans les professions qui comportent beaucoup de chômage, une longue morte-saison dans le courant de l'année. Le nombre moyen des ouvriers sera difficile à établir. Ni la loi, ni le décret de 1906, ni les statuts-types élaborés par le Conseil d'Etat, n'ont donné d'indication à cet égard. En pratique, on prend le nombre moyen des ouvriers, calculé d'après les journées de travail effectif, d'après les journées de paye. Or, l'article 27 des statuts-types prescrit que « la cotisation de chaque adhérent est calculée au centime le franc des salaires payés par l'adhérent, d'après un coefficient de risques, indiqué sur l'acte d'adhésion ». Il est donc facile de connaître le total des salaires payés par l'adhérent, et en divisant ce chiffre par 300, on connaît la somme moyenne des salaires qu'il paye par jour. En divisant ce nombre par le prix moyen des salaires versés dans la région aux ouvriers de la profession à laquelle appartient l'adhérent, on déterminera assez exactement le nombre moyen des ouvriers qu'il emploie. L'adhérent n'exagère certainement pas le montant des salaires payés par lui, car il n'a aucun intérêt à verser des cotisations trop fortes. Or, la loi n'exige qu'un minimum de salaires assurés. L'autorisation de faire les opérations sera accordée dès que le minimum d'ouvriers sera atteint. C'est au syndicat à contrôler la

sincérité des déclarations de ses membres, à vérifier si ces déclarations sont inférieures à la réalité.

Les syndicats de garantie ont pour objet le paiement « des rentes et indemnités attribuables . . . à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente » (1). Ils n'ont donc pas pour objet d'assurer les indemnités temporaires, frais de médecins, etc. . . , dont le paiement est garanti par les sûretés spéciales établies par la loi (2). Pour le service des rentes, la solidarité des adhérents du syndicat « ne prend fin que lorsque le syndicat de garantie a liquidé entièrement ses opérations » (art. 21, al. 2). En réalité, la solidarité des adhérents ne sera pas invoquée pendant tout le temps que le syndicat continue ses opérations. Ou bien le syndicat fait lui-même régulièrement le service des rentes comme l'article 9 des statuts-types semble l'y autoriser, ou bien il verse le capital constitutif des rentes dont il est tenu, à la Caisse des retraites, comme l'article 29 des mêmes statuts-types paraît l'y contraindre, et la Caisse des retraites fait le service des rentes à sa place. Les crédi-rentiers n'ont pas à invoquer la solidarité des adhérents. Mais dans le cas où le syndicat cesse de fonctionner, soit parce qu'il est arrivé au terme fixé pour sa durée (statuts-types, art. 5), soit parce que l'autorisation du gouvernement lui est retirée, les intéressés peuvent invoquer la

(1) D. D. 28 fév. 1899 et 27 déc. 1906, art. 20.

(2) Loi du 9 avril 1898, art. 23.

solidarité des adhérents et poursuivre ces derniers sur tous leurs biens.

Cette solidarité trouve donc son application seulement au moment où le syndicat cesse ses opérations. Elle ne prend fin, dit le décret du 27 décembre (art. 1^{er}), « que lorsque le syndicat de garantie a liquidé entièrement ses opérations, soit directement, soit en versant à la Caisse nationale des retraites, l'intégralité des capitaux constitutifs des rentes et indemnités dues ». La solidarité dont chaque membre est tenu ne garantit évidemment que les obligations contractées par le syndicat, pendant tout le temps qu'il en faisait partie ; on ne saurait le rechercher pour garantir les dettes contractées par le syndicat, alors qu'il n'en faisait plus partie. Pour les dettes dont il est garant, son obligation prend fin de deux manières : par la liquidation et l'extinction de la dette — c'est le droit commun — et par le versement à la Caisse des dépôts et consignations du capital constitutif des rentes.

L'examen des statuts-types dressés par le Conseil d'Etat laisse quelque doute sur les procédés que les syndicats sont autorisés à employer pour le service des rentes. La loi impose aux syndicats la solidarité de leurs adhérents, comme condition d'existence, mais elle ne paraît exiger aucune autre garantie, sauf en ce qui concerne leur composition numérique. Toutefois, aux termes mêmes de la loi, le décret réglant leur création et leur

fonctionnement s'impose à eux comme la loi elle-même. Or, l'alinéa 1^{er} de l'article 21 du décret, et l'article 9 des statuts-types, qui en reproduit les termes, reconnaissent implicitement aux syndicats le droit de liquider eux-mêmes directement leurs opérations, et, par conséquent, de faire eux-mêmes le service des rentes. Les syndicats qui ne se conforment pas aux statuts-types pourront agir directement, si le Conseil d'Etat approuve leur organisation. Quant aux autres, qui seront sans doute les plus nombreux, l'article 29 des statuts-types les oblige à verser tous les ans à la Caisse nationale des retraites, après approbation des comptes par l'assemblée générale, les capitaux constitutifs des rentes qui n'ont pas été attribuées pendant cet exercice et qui devront être versées ultérieurement à la Caisse des retraites.

Les syndicats qui conforment leur organisation aux statuts-types ne peuvent donc pas effectuer directement le service des rentes dont elles sont tenues ; sinon, il y a entre les articles 9 et 29 du décret du 27 décembre, une contradiction impossible à expliquer. Les syndicats de garantie, organisés sur le modèle des statuts-types, sont donc tenus de constituer :

1^o Une réserve destinée à former les capitaux des rentes non encore constituées au cours de l'exercice et qui devront être versées, l'année suivante, à la Caisse nationale des retraites ;

2^o Un fonds de réserve « destiné à parer, en tout ou en

partie, aux insuffisances éventuelles des ressources de tous les exercices, indistinctement » (art. 31). Ce fonds de réserve reste entre les mains du syndicat, dont il est la propriété ; il est alimenté d'une part au moyen de prélèvements sur les excédents bénéficiaires, d'autre part, au moyen de prélèvements sur les cotisations. Le placement des capitaux constituant ce fonds de réserve est déterminé par l'assemblée générale, qui fixe également un maximum au-delà duquel le fonds ne sera plus alimenté par les cotisations. Ce fonds de réserve reste la propriété du syndicat ; l'assemblée générale, en cas de dissolution, pourrait en déterminer l'emploi. On peut se demander si les syndicats de garantie pourraient constituer en outre une réserve mathématique comme les sociétés d'assurances mutuelles ou à primes fixes ? La loi ni les décrets complémentaires de la loi ne l'interdisent. Mais on ne conçoit guère l'utilité d'une telle réserve dans les syndicats qui se conforment au décret du 27 décembre. Le fonds de réserve prescrit par l'article 31 doit suffire au « fonctionnement normal du syndicat pour l'exécution de la loi du 9 avril 1898 ». D'ailleurs, les cotisations peuvent varier à chaque exercice (art. 28), et comme le syndicat doit s'interdire toute spéculation (art. 31), on ne conçoit pas quel avantage le syndicat retirerait de l'accumulation de ces capitaux.

Nous avons vu que la dispense de réserves mathématiques et de cautionnement évitait aux syndicats des

charges qui permettaient de diminuer le tarif des cotisations. Aussi, un syndicat peut-il, sans ajouter beaucoup aux obligations de ses membres, contracter une réassurance près d'une société quelconque d'assurances mutuelles ou à primes fixes. Cette réassurance peut être acquise à peu de frais. Elle est autorisée par les statuts-types (art. 9), et peut alléger, sans la supprimer entièrement, la responsabilité éventuelle dont chaque adhérent est tenu. Cette combinaison, pouvant être adoptée par une disposition du règlement intérieur de chaque syndicat, n'intéresse pas les tiers : c'est une sûreté pour les membres des syndicats qui acquièrent un recours contre les réassureurs. C'est une garantie nouvelle offerte aux chefs d'entreprises qui hésiteraient à accepter les conséquences d'une solidarité dont ils ne peuvent calculer la portée.

Le texte de l'article 5 avait passé inaperçu au Parlement. Il n'avait donné lieu à aucun commentaire, soit dans les rapports préparatoires, soit dans les discussions à la Chambre ou au Sénat. Cependant sa rédaction était vicieuse et pouvait causer des difficultés qu'on ne tarda pas à reconnaître dans la pratique. Ces difficultés étaient de trois sortes :

1° D'abord l'article 5, al. 3, décidait que les exploitants non assurés payeraient une contribution qui serait perçue « par les soins de l'administration de l'Enregistrement . . . » « lors des liquidations de rentes mises à leur

charge », ou, plus exactement, comme l'indiquait le décret du 18 février 1907 rendu par application de la loi, lors de l'enregistrement des ordonnances, jugements et arrêts, par lesquels ces rentes sont liquidées. Or, il était possible de soutenir que l'enregistrement ne pouvait avoir lieu qu'après le paiement de la contribution, de sorte que si le chef d'entreprise différait le paiement de la taxe, l'administration ne pouvait procéder à l'enregistrement de la décision liquidant la rente, ni délivrer à la victime un titre exécutoire de sa pension. Une telle conséquence eût été formellement contraire aux intentions du législateur qui, pour éviter tout retard dans le paiement des pensions, avait ordonné l'enregistrement gratuit des jugements en matière d'accidents du travail (L. 9 avril 1898, art. 29) ;

2° Une seconde difficulté résultait du calcul de la taxe, dont le montant devait être fixé « en proportion du capital constitutif des . . . rentes ». Mais le calcul du capital constitutif des rentes est une opération longue et compliquée, basée sur des tarifs publiés par la Caisse nationale des retraites. Il serait impossible à l'administration d'établir le chiffre de ce capital avant l'enregistrement de la décision judiciaire qui a fixé la rente ;

3° Enfin, les agents de recouvrement n'avaient aucun moyen de savoir si l'exploitant, contre lequel avait été rendue une décision judiciaire portant allocation de rente, était ou non assuré, s'il était patenté.

Pour remédier à ces défauts, que le législateur de 1906 ne semblait pas avoir soupçonnés, on s'empessa de modifier le troisième alinéa de l'article 5. C'est l'objet de l'article unique de la loi du 26 mars dernier qui décide :

1° Que la contribution sera « liquidée lors de l'enregistrement des ordonnances, jugements et arrêts allouant les dites rentes, et recouvrée comme en matière d'assistance judiciaire ». Il suffit que la contribution soit liquidée immédiatement. L'enregistrement ne subira aucun retard et le titre de rente pourra être délivré de suite à l'intéressé. Plus tard la contribution sera payée avec les autres frais de la procédure ;

2° Le calcul du « capital constitutif de la rente sera déterminé, pour la perception de la contribution, d'après un barème et dans les conditions qui seront fixées par un règlement d'administration publique ».

Le chiffre du capital sera mathématiquement inexact ; mais le législateur a pensé que l'avantage pratique de l'obtenir par des moyens simples et rapides, devait compenser largement l'inconvénient purement théorique de cette inexactitude ;

3° Enfin, « les ordonnances, jugements et arrêts, allouant des rentes, en exécution de la loi du 9 avril 1898, devront indiquer si le chef d'entreprise est ou non assuré et patenté ».

Quelle est l'autorité compétente pour révoquer l'auto-

risation nécessaire aux syndicats de garantie avant de commencer leurs opérations ? Nous savons que les statuts des syndicats de garantie doivent être approuvés, en principe, par un décret rendu en Conseil d'Etat. Mais le décret du 27 décembre a subordonné cette approbation à un simple arrêté du Ministre du Travail lorsque les statuts sont conformes aux statuts-types. Un arrêté ministériel peut-il aussi, dans ce dernier cas, retirer aux syndicats de garantie l'autorisation de continuer leurs opérations ? Il est constant, sauf quelques exceptions, dans notre droit administratif, que l'autorité ayant donné une autorisation est compétente pour en prononcer le retrait. L'article 24 du décret du 27 décembre fait allusion au décret et à « l'arrêté de révocation ».

Cependant l'arrêté précédent dit que l'approbation des statuts « peut être révoquée par décret, en Conseil d'Etat, en cas d'inexécution des dispositions de la loi, des décrets et arrêtés ou des statuts » (art. 23).

Cette disposition du décret paraît absolue. Elle pourrait s'appliquer aux syndicats autorisés, par un arrêté ministériel, comme aux autres. Pour concilier les dispositions des articles 23 et 24, il faut admettre, croyons-nous : 1° qu'un décret en Conseil d'Etat peut révoquer l'autorisation donnée à tout syndicat, quelle que soit la forme dans laquelle ses statuts ont été approuvés ; 2° qu'un décret en Conseil d'Etat, seul, peut révoquer l'autorisation donnée aux syndicats, pour les motifs énu-

mérés à l'article 23. Cette révocation pourrait être provoquée par le Ministre du Travail ; mais c'est au Conseil d'Etat seul de décider s'il y a eu, de la part d'un syndicat, violation de la loi, des décrets ou arrêtés, ou des statuts. Pour toute autre cause, par exemple pour inexécution de ses obligations, le syndicat autorisé par un arrêté du Ministre pourrait voir cette autorisation retirée par la même autorité.

En cas de dissolution, généralement, l'inventaire de toutes les charges qui peuvent incomber au syndicat doit être soumis à l'approbation du Ministre du Travail qui peut ordonner la consignation de l'actif. « La liquidation s'opère par voie de versements à la Caisse nationale des retraites. L'état de ces versements est apuré par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, sous réserve des droits des tiers » (art. 24). Donc la Caisse nationale des retraites se chargera de servir les rentes dont la charge incombait au syndicat. Mais au cas où la liquidation donnerait un actif insuffisant pour faire le service des rentes, on peut se demander si la Caisse nationale des retraites exercerait un recours contre les adhérents solidairement responsables, ou si elle verserait aux intéressés les rentes dont elle possède le capital constitutif, laissant à ces derniers le souci de recourir eux-mêmes contre les adhérents.

La fin de l'article 24, qui réserve le droit des tiers, paraît justifier cette dernière solution. Nous la rejeterons

cependant, car c'est le rôle de la Caisse nationale des retraites de servir aux victimes des accidents du travail les rentes que les patrons ou les compagnies d'assurances responsables négligent ou refusent de leur verser. Elle est couverte par « le fonds spécial de garantie constitué » par les lois de 1898 et de 1906. C'est donc la Caisse des retraites qui devrait exercer un recours contre les adhérents solidaires pour les contraindre à compléter les capitaux nécessaires au service des rentes dont le syndicat était redevable. La réserve des droits des tiers, que prescrit l'article 24, porte seulement sur les opérations de la liquidation.

Les statuts-types dressés par le Conseil d'Etat règlent minutieusement l'organisation et le fonctionnement des syndicats de garantie. D'après l'article 7 de ces statuts, le syndicat n'est constitué *définitivement* que s'il se compose du nombre d'ouvriers assurés et du nombre d'adhérents déterminés par la loi ; sa constitution est encore subordonnée à la réunion d'une assemblée générale constitutive et à l'autorisation ministérielle. Mais en attendant que ces formalités, parfois un peu longues, soient remplies, il faut admettre que le syndicat a une existence provisoire. Les termes mêmes de l'article 7 supposent cette existence provisoire. L'article 21 du décret du 27 décembre décide bien que les statuts doivent être soumis à l'approbation de l'autorité compétente avant toute opération ; mais il ne dit nullement

que l'approbation elle-même doit précéder toute opération, il ne prescrit d'ailleurs aucune sanction à cette disposition : on ne saurait donc invoquer la nullité d'une opération faite par un syndicat de garantie avant que ses statuts aient été approuvés par l'autorité compétente. Les adhésions reçues par un syndicat pendant la période précédant sa constitution définitive lieront donc les adhérents ; ce syndicat sera responsable des accidents survenus pendant la même période aux ouvriers assurés.

Le refus d'approbation par le Ministre peut faire l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'Etat. L'organisation et le fonctionnement des assemblées générales dérivent des règles prescrites par la loi du 24 juillet 1867 à propos des sociétés anonymes. Chaque adhérent peut représenter trois autres membres dans l'assemblée constitutive et dix dans les autres. Cette limitation est sans doute un peu étroite et peut nuire au fonctionnement du syndicat. Il est en effet souvent difficile et onéreux, pour les petits commerçants, de se déplacer. Il y aurait lieu, croyons-nous, soit d'augmenter le nombre d'adhérents que chaque membre pourra représenter, soit d'admettre, dans la plupart des cas, le vote par correspondance des membres adhérents.

Les adhésions peuvent être reçues pour la durée du syndicat ou pour des périodes déterminées. Il semble, d'après le texte de l'article 9 des statuts-types, que le renouvellement des adhésions temporaires doit avoir

lieu à époques fixes, puisque les nouveaux adhérents peuvent s'engager pour la fin d'une période en cours. Cette solution peut être avantageuse pour le règlement des exercices. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'aux termes de l'article 9 des statuts-types, un nouvel adhérent ne participera aux charges qui incombent à un exercice qu'à partir du jour de son adhésion. Il ne peut être solidaire que pour les accidents survenus depuis son entrée dans le syndicat. Les adhésions temporaires peuvent être renouvelées par tacite reconduction (art. 24). Elles engagent l'adhérent pour toute la durée prévue dans l'acte d'adhésion.

Cependant la cessation de son commerce ou de son industrie est une cause légitime qui permet à l'adhérent de se retirer du syndicat avant la fin de la période pour laquelle il est engagé. Il faudrait décider, par analogie, qu'en cas de décès d'un adhérent, si ses héritiers continuent son entreprise, ceux-ci sont liés solidairement jusqu'à la fin de la période pour laquelle leur auteur était engagé. Mais on ne saurait admettre qu'ils restent engagés pour une nouvelle période, par tacite reconduction. Ils pourraient aussi résilier pour l'avenir leur adhésion, s'ils cessaient l'entreprise de leur auteur ; mais aucune disposition des statuts-types ne permet de décider que l'adhésion d'un membre du syndicat serait résolue de plein droit au cas où ses héritiers ne continueraient pas son entreprise. Ces derniers restent tenus des

engagements de leur auteur. Or, il est impossible, surtout si l'entreprise cesse brusquement, que les héritiers ignorent, après un certain temps au moins, l'engagement de leur auteur. Ils peuvent donc être recherchés pour répondre d'accidents survenus peut-être après sa mort. Cette conséquence est évidemment exorbitante, mais en l'absence d'un texte il nous semble qu'il serait difficile de l'écarter. Le syndicat de garantie n'est pas une société fondée *intuitu personæ*. C'est une association de capitaux et les héritiers sont tenus des engagements de leur auteur.

Il serait équitable d'inscrire dans les statuts que la cessation de l'entreprise, par suite du décès d'un adhérent, entraînera le dégagement de ses héritiers pour l'avenir, et que les héritiers continuateurs de l'entreprise, tout en restant tenus par les sinistres survenus du vivant de leur auteur, pourront, par une simple déclaration, rompre pour l'avenir l'engagement contracté pour une période déterminée par l'adhérent. L'adhésion définitive d'un membre du syndicat sera subordonnée à la signature d'un acte contenant « les conditions spéciales de l'engagement, sa durée, ainsi que les clauses de résiliation et de tacite reconduction (art. 24 des statuts-types) ». C'est à partir de la signature de cet acte que l'adhérent est lié solidairement, à moins que l'acte d'adhésion ne fixe expressément une autre date (arg. art. 25).

Au point de vue de l'administration du syndicat, on

peut remarquer que les statuts-types ont consacré les règles ordinaires des sociétés. Les administrateurs, au nombre (1) de 6 à 9, ne peuvent être choisis que parmi les adhérents ; mais le directeur peut être (et sera sans doute) un non adhérent (2).

Soumis « à la même surveillance que les sociétés d'assurances contre les accidents du travail » les syndicats de garantie doivent publier, en dix exemplaires, leur règlement intérieur, les tarifs, actes d'adhésion, tableaux de risques et « tous les imprimés ou documents quelconques, mis à la disposition des adhérents ou du public ». Outre cette obligation commune aux sociétés d'assurances, les syndicats doivent remettre au ministre :

« 1° Le compte-rendu annuel des opérations ;

« 2° L'état des adhérents et des salaires assurés, l'état des paiements faits ou à faire, en exécution de la loi, et tous autres états et documents que le ministre juge utiles à l'exercice du contrôle (3) ».

L'organisation des syndicats de garantie est encore trop récente pour qu'on puisse en découvrir toutes les imperfections. Quels que soient les défauts des règlements en vigueur, il était utile de favoriser le développe-

(1) Le chiffre minimum est sans doute un peu fort pour les syndicats qui assurent 5.000 ouvriers et peuvent ne comprendre que 10 chefs d'entreprises.

(2) Ou même une société de gestion, ainsi que le permet aujourd'hui la loi du 17 mars 1905, art. 9, al. 9.

(3) Décret du 27 décembre 1906, art. 22.

ment de cette institution. Nous verrons bientôt que déjà les prescriptions de la loi de 1903, et du décret qui l'a suivie, commencent à porter leurs fruits. Le rapport du Ministre du Travail constate dès aujourd'hui « l'éclosion rapide de nouveaux syndicats, empressés dès l'entrée en vigueur de la loi à se mettre en instance d'autorisation (1) ». Tous les nouveaux syndicats de garantie se sont placés sous le régime indiqué par la loi et les décrets de 1906.

(2) Rapport du 25 juillet 1908. *J. off.* 28 juillet 1908. Annexe.



CHAPITRE III

Aperçu des législations étrangères sur les accidents du travail.

La loi du 12 avril 1906, qui fait l'objet de cette étude, ne doit rien aux législations étrangères. On sait comment sa rédaction a été rendue nécessaire par les difficultés que présentait l'application de la loi de 1898. On peut dire aussi, de cette dernière, qu'elle n'a guère été inspirée par l'exemple des lois étrangères sur les accidents du travail. Celles-ci sont, comme nous l'avons dit, presque contemporaines de la nôtre, quelques-unes même sont postérieures. Quant aux lois étrangères les plus anciennes sur la question, elles n'avaient pas encore eu le temps de porter leurs fruits, on n'avait pas encore eu le loisir de les apprécier à l'usage, lorsque les premières propositions de loi relatives à la responsabilité en matière d'accidents du travail furent déposées au Parlement, lorsque tous les systèmes qui furent discutés dans la suite se firent jour.

Ce n'est pas qu'on ait ignoré ou méconnu, en France, les travaux étrangers ; mais ceux-ci n'ont pas exercé une influence directe sur les réformes accomplies dans nos lois : ils ont été parallèles aux nôtres. Au moment où M. Saintelette exposait en Belgique sa théorie sur la responsabilité en matière d'accidents du travail, M. Sauzet faisait connaître en France ses propres études sur le même sujet et aboutissait aux mêmes conclusions. M. Mirman paraît bien s'appuyer quelquefois sur les statistiques allemandes (1) ; mais depuis la loi de 1898, tout au moins, la statistique des accidents du travail et de leurs conséquences a été relevée avec soin en France par le Ministère compétent et a pu éclairer les pouvoirs publics sur l'importance de la question, sur la valeur des remèdes adoptés ou proposés, sur la quotité d'impôts qu'il était nécessaire de prélever pour assurer la constitution et l'alimentation du fonds de garantie.

Néanmoins, il ne sera pas inutile de passer en revue les dispositions prises par les pays étrangers en matière d'accidents du travail. Nous pourrions nous rendre compte du caractère particulier de notre législation moderne, en la comparant aux divers systèmes adoptés en Europe. Tous les pays où l'industrie s'est quelque peu développée ont commencé par organiser l'assurance contre les accidents du travail dans les usines et dans

(1) Projet de loi de 1902. Exposé des motifs (annexe 9).

les manufactures. C'est là que le besoin d'une législation nouvelle se faisait particulièrement sentir. Puis la législation s'est étendue, peu après, à d'autres ouvriers, à mesure que l'idée de risque professionnel pénétrait davantage dans le monde du travail. Dans quelques pays, le domaine de la législation du travail est encore assez restreint ; dans d'autres, au contraire, il s'est étendu à presque tous les salariés. Mais ce qui différencie principalement les législations des divers peuples, c'est le système organisé par chacun d'eux pour garantir la créance des victimes d'accidents ; c'est le caractère attribué par chacun d'eux à l'assurance contre les accidents du travail.

C'est ainsi que les peuples d'origine ou de tendances germaniques ont rendu l'assurance obligatoire, en ont fait une institution officielle, dont le monopole appartient à l'Etat. L'Angleterre, au contraire, laisse toute liberté et toute initiative aux groupements ouvriers ou patronaux. Enfin, d'autres pays, entre autres la France, obligent les patrons assujettis à s'assurer, mais leur laissent le choix des moyens.

Examinons d'abord l'ensemble de la législation sur les accidents du travail dans les pays qui ont adopté les systèmes les plus opposés ; nous verrons ensuite les modifications que ces systèmes ont subies en passant dans d'autres contrées.

I. — Allemagne.

On sait qu'en matière de législation ouvrière, l'Allemagne est, par excellence, le pays de la réglementation officielle et de l'organisation corporative. L'assurance contre les accidents du travail est obligatoire, comme le sont d'ailleurs l'assurance contre la maladie et aussi contre la vieillesse.

Dès 1871, une loi du 7 juin établissait la responsabilité des entrepreneurs d'exploitations (pour les chemins de fer seulement). Le chef d'exploitation était responsable, à moins qu'il ne réussît à prouver que l'accident était survenu par la faute de la victime ou par cas fortuit. C'était le système du renversement de la preuve. Mais bientôt l'assurance obligatoire, établie sous le contrôle de l'Office impérial, fut instituée :

1° Par la loi du 31 mai 1883 contre la maladie (1) ;

2° Par la loi du 6 juillet 1884 contre les accidents du travail ;

3° Par la loi du 22 juin 1889 pour la vieillesse.

L'assurance contre les accidents du travail et l'assurance contre la maladie se combinent et se complètent l'une l'autre. En effet, n'est considéré comme accident du

(1) Déjà, en 1876, une loi du 8 avril avait prescrit l'organisation d'un système d'allocations aux ouvriers, en cas de maladie.

travail que l'accident qui a causé une incapacité de travail de plus de treize semaines ; mais les accidents qui entraînent une incapacité de moindre durée sont considérés comme des maladies et donnent lieu à des allocations spéciales. Applicable d'abord aux seuls ouvriers de l'industrie, la législation sur les accidents du travail fut successivement étendue, en 1886 aux professions agricoles, et en 1887 aux industries du bâtiment et à la navigation. Enfin la loi du 30 juin 1900 sur l'assurance contre les accidents révisa la législation précédente, l'étendit à un plus grand nombre de salariés et éleva le montant du fonds de réserve (1).

Quels sont les ouvriers protégés par cette législation ?

Sont considérés comme protégés par la loi tous les ouvriers, les employés, les contremaîtres, les ingénieurs même dont le traitement annuel est inférieur ou égal à 3000 marks. L'assurance est effectuée par les corporations professionnelles (*Berufsgenossenschaften*). Ces assurances sont obligatoires pour les patrons groupés en syndicats, par catégories d'industries (2). Ces corporations industrielles jouissent de la personnalité civile. Elles sont libres, mais elles sont réglementées minutieusement, surveillées et contrôlées par l'Office impérial qui examine toutes leurs opérations financières et administratives. Les contestations qui s'élèvent entre patrons et

(1) Annuaire de législation étrangère, 1901, p. 141.

(2) On compte 66 corporations industrielles en Allemagne.

ouvriers, au sujet des accidents du travail, sont portées devant des tribunaux arbitraux. Ces tribunaux sont composés de cinq membres ; mais l'élément patronal et l'élément ouvrier y sont également représentés. On peut appeler des décisions des tribunaux arbitraux devant l'Office arbitral qui juge en dernier ressort et fixe la jurisprudence. La prime destinée au fonctionnement de l'assurance est perçue en même temps que l'impôt sur les chefs d'entreprises.

L'indemnité, avons-nous dit, n'est accordée qu'après treize semaines de chômage, mais l'indemnité temporaire est due pour toute la durée de l'incapacité. En cas d'incapacité permanente, la rente est plus forte qu'en France : elle atteint quelquefois 60 0/0 et peut, dans certains cas, atteindre 100 0/0, lorsque la victime ne peut plus se passer du secours des étrangers.

Enfin, certaines catégories d'ouvriers ne sont pas assurés par les corporations professionnelles, mais sont soumis à des régimes spéciaux. Ce sont :

1° Les marins qui se livrent au cabotage ou à la pêche maritime ;

2° Les ouvriers des administrations publiques, qui sont assurés par les soins de l'autorité exécutive ;

3° Les ouvriers employés à certains travaux, comme les travaux de construction en régie, sont assurés par des établissements spéciaux.

L'assurance-accidents garantissait, à la fin du dix-

neuvième siècle, le salaire de 48 millions de salariés en Allemagne :

6 millions assurés par 63 corporations industrielles ;

44 millions assurés par 48 corporations agricoles ;

Et le reste par les institutions d'assurances de l'industrie du bâtiment, par le pouvoir exécutif, etc. (1).

Le directeur Zacher exposait, au Congrès international de 1900 sur les accidents du travail, que le but de la législation sur les accidents du travail, qui est de rendre possible l'accession de toute la population ouvrière à cette protection, était plus près d'être atteint dans les pays qui ont adopté l'assurance obligatoire que dans ceux qui ont adopté le système de la liberté plus ou moins complète, à cause de l'ignorance et de l'imprévoyance ordinaires de la classe pauvre qui sait mal tenir ses intérêts et ne peut se résoudre à des sacrifices réguliers, accomplis pendant de longues années, pour recueillir plus tard un bénéfice dont la longue échéance les empêche de comprendre la portée.

II. — Angleterre.

La législation anglaise sur les accidents du travail est toute différente ; on pourrait presque dire qu'elle est

(1) Rapport du Docteur T. BÆDIKER, conseiller supérieur intime au Congrès international des accidents du travail, Paris, 1900.

opposée à la législation allemande. Le principe qui la domine est le principe de la liberté. Ce n'est qu'après de longs efforts que l'on a réussi à obtenir l'intervention du législateur, qui a toujours considéré que les relations entre les différentes classes devaient, autant que possible, rester en dehors du domaine de la loi. La législation anglaise sur les accidents du travail se compose de plusieurs textes, qui se sont superposés en quelque sorte selon la coutume législative de ce pays.

Jusqu'en 1880 les accidents du travail étaient réglés selon le droit commun (*common law*). Le patron répondait seulement de sa propre faute. Il ne répondait ni de la faute de la victime ou des ouvriers qui travaillaient avec lui, ni de la faute des surveillants, des contremaîtres ou autres préposés du patron. L'ouvrier était censé connaître le danger du travail auquel il se livrait et on présumait qu'il en avait accepté d'avance toutes les conséquences. Aussi, l'on conçoit que dans ce système, plus rigoureux encore que le droit commun français, fort peu de victimes étaient indemnisées. Les Trade-Unions firent entendre de vives réclamations, qui finirent par provoquer le vote d'une loi spéciale : « *l'Employer liability Act* » du 7 novembre 1880. Désormais, l'ouvrier était assimilé à un tiers : le patron répondait de la faute ou de la négligence de ses préposés, de la maladresse des compagnons de la victime, du mauvais état du matériel qui avait causé l'accident, etc. . . Mais cette loi manqua

son but. Elle ouvrit la porte à une quantité considérable de procès. On en compta, en deux ans, près de 2.200, pour une somme de plus de soixante mille livres (1 million et demi). Les ouvriers étaient le plus souvent arrêtés par les difficultés de la preuve ou par l'énormité des frais de procédure. De plus, cette loi n'avait pas un caractère d'ordre public : souvent le patron obtenait, par contrat, la renonciation de l'ouvrier au droit d'invoquer l'Act de 1880 ; il l'affiliait parfois, en échange de sa renonciation, à une société de secours mutuels.

C'est pourquoi le Gouvernement proposa, en 1893, un bill (bill Asquith), qui tendait à interdire cette renonciation contractuelle (*contracting out*) qui était devenue d'un usage courant, mais le projet ne put aboutir. Le 6 août 1897, une nouvelle loi fut votée sur la proposition de M. Chamberlain (*Workmen's compensation Act*) pour régler les droits des victimes d'accidents du travail. Cette loi ne s'appliquait d'abord qu'aux industries réputées dangereuses ; mais elle fut étendue, le 30 juillet 1906 (1), par une nouvelle loi, aux industries agricoles et aux marins mêmes pour les accidents survenus dans un port étranger. Le nouveau « *Workmen's compensation Act* » est applicable à tous ceux qui travaillent pour autrui, soit en vertu d'un contrat de louage de services, soit d'un contrat d'apprentissage ; qu'il s'agisse d'un travail ma-

(1) Cf. Revue de Droit international privé, mars-avril 1908.

nuel ou d'un travail intellectuel, pourvu que le salaire annuel de la victime ne dépasse pas 250 livres sterling (6.250 francs). Mais la loi ne s'applique pas à ceux qui travaillent dans leur famille ou bien occasionnellement. On se demande même si la loi sera applicable aux domestiques, qu'on ne désigne pas sous le nom de workmen.

Le chef d'entreprise répond des accidents survenus pendant le travail ou à propos du travail, quand même il aurait fait exécuter ce travail par l'intermédiaire d'un sous-traitant (sauf son recours contre le sous-traitant). Cependant les accidents provoqués intentionnellement par la victime, ou résultant directement de son inconduite, ne donnent lieu à aucune indemnité. L'indemnité varie de 1 à 300 livres (7.500 francs). Si la victime morte d'un accident du travail laisse des « dépendants », c'est-à-dire des personnes à sa charge, celles-ci reçoivent une indemnité qui varie de 150 à 300 livres ; sinon, le chef d'entreprise ne paye que les frais médicaux et les frais funéraires, jusqu'à concurrence de 40 livres (250 fr.). Pour les autres accidents, la victime reçoit, pendant toute la durée de son incapacité totale, une indemnité équivalente à la moitié de son salaire, d'un chiffre maximum de 4 livre. S'il y a incapacité partielle, l'indemnité devra compléter le salaire que gagne la victime de l'accident, pour atteindre la valeur du salaire moyen qu'elle gagnait auparavant.

L'indemnité commence à courir à partir de la troisième

semaine qui suit l'accident. Au bout de six mois, la victime peut accepter la substitution d'une somme globale à la rente qui lui est servie. Cette faculté peut causer un préjudice à l'ouvrier, elle peut donner lieu à des combinaisons, à des transactions défavorables.

L'ouvrier qui veut intenter une action contre le chef d'entreprise responsable peut, à son choix :

1° Ou bien intenter une action en responsabilité selon la common law ;

2° Ou bien réclamer le bénéfice du « Workmen's compensation Act » de 1897.

S'il n'obtient pas, par ce dernier moyen, la réparation complète du préjudice dont il a souffert, il pourra intenter, pour le surplus, une nouvelle action contre l'auteur responsable de l'accident ;

3° Enfin, il peut intenter l'action qui dérive de l'application de la loi de 1906 ; mais il ne pourra plus, quelle que soit l'issue du procès, se réclamer ensuite de la common law ou de la loi de 1897.

La législation anglaise se borne à régler les droits d'un ouvrier victime d'un accident du travail ; elle fixe le taux de l'indemnité qui lui est due par le patron. Mais elle n'établit ni assurance obligatoire, ni fonds de garantie. L'Etat ne se charge pas, comme en France, d'assurer le service de la rente à l'ouvrier ; il fixe les droits des parties. La créance de la victime est une créance ordinaire pour le recouvrement de laquelle les pouvoirs

publics n'interviendront que selon les règles du droit commun.

Pour justifier le système anglais, a-t-on dit, la contrainte et la réglementation répugnaient au caractère de ce peuple qui a pour principe de laisser les individus se suffire à eux-mêmes. D'ailleurs, les ouvriers se groupaient en syndicats puissants, quelquefois riches, qui pouvaient venir en aide à leurs membres, soit pour les indemniser, soit pour prendre en mains leurs intérêts.

C'est peut être exact des ouvriers des grandes industries, mais à côté d'eux, il reste encore un grand nombre d'ouvriers en dehors de ces puissantes associations, sans compter les salariés qu'on n'appelle pas *workmen* ; ceux-ci restent isolés et incapables de défendre seuls leurs intérêts.

III. — Autriche.

L'Autriche possède, depuis 1887, une loi sur les accidents du travail, analogue à celle de l'Allemagne. Dès 1883, le Gouvernement avait déposé un projet de loi qui fut repoussé. Il renouvela sa tentative en 1887, et le 28 décembre fut promulguée la nouvelle loi, évidemment inspirée par la législation allemande.

La loi autrichienne s'applique à tous les accidents du travail, même à ceux qui sont dus à une faute lourde de la victime. Il faudrait écarter seulement la faute crimi-

nelle. Cette législation s'étend à tous les ouvriers de l'industrie ; mais elle laisse en dehors de son domaine les entreprises commerciales et les entreprises agricoles. L'indemnité temporaire est due seulement après la quatrième semaine d'incapacité. L'indemnité permanente ou temporaire peut atteindre jusqu'à 60 % du salaire annuel.

L'assurance est obligatoire, comme en Allemagne ; mais les corporations qui groupent les chefs d'industrie sont régionales et non professionnelles. Il y a une corporation par province pouvant comprendre toutes les industries de cette province. La prime d'assurance est fixée ; mais le tarif peut être révisé tous les ans.

Les indemnités en cas d'accident sont fixées par le bureau de la corporation, mais on peut faire appel de ses décisions devant un tribunal arbitral et en troisième ressort devant le tribunal civil de la région.

Un des caractères les plus originaux de la législation autrichienne, c'est l'obligation imposée aux ouvriers, dont le salaire quotidien est supérieur à 1 florin, de contribuer pour 1/10 aux charges de l'assurance. Or la législation autrichienne a prétendu établir le système du risque professionnel. Est-il possible de concilier ce principe avec la participation obligatoire des ouvriers eux-mêmes aux charges qui en sont les conséquences ?

IV. — Norvège.

C'est dans le même esprit et suivant les mêmes principes que la question des accidents du travail a été résolue par la législation norvégienne.

La loi du 23 juillet 1894 qui réglemeute la matière a été modifiée successivement par les lois du 6 août 1897 et du 12 juin 1906.

La législation de la Norvège s'appliquait d'abord aux seuls ouvriers de l'industrie ; mais elle a été étendue plus tard aux marins. Elle admet l'indemnité forfaitaire qui peut s'élever parfois jusqu'à 60 % du salaire de l'ouvrier.

L'assurance est obligatoire : la caisse d'assurances est gérée par l'Etat. Cependant les chefs d'industries peuvent s'assurer près des compagnies privées qui fonctionnent dans des conditions identiques.

Les patrons alimentent, seuls, la caisse d'assurances au moyen de cotisations calculées d'après les risques et les salaires, suivant un tarif propre à chaque industrie.

V. — Hollande.

La responsabilité des accidents du travail est réglée en Hollande par la loi du 2 janvier 1901.

En 1897, le Gouvernement hollandais avait présenté

aux Etats-Généraux un projet sur l'assurance obligatoire. Ce projet ne s'appliquait qu'à une partie minime de l'industrie. On considérait comme ouvrier seulement celui qui recevait un salaire journalier inférieur à 4 florins (8 fr.) Les indemnités devaient être fixées par un conseil de surveillance et d'appel. Une caisse d'assurances, gérée par la « Caisse nationale d'assurances » que l'Etat devait créer, était alimentée par les cotisations des patrons, qui devaient y verser des primes proportionnées aux salaires et aux risques. L'Etat serait responsable et fixerait une réserve à prévaloir sur les primes de l'année précédente. L'année suivante, le Gouvernement remania son projet de manière à faire entrer toutes les industries dans le domaine d'application de la loi.

Votée en 1901, la loi actuelle entra en vigueur le 1^{er} janvier 1903. Elle diffère peu des projets précédents : elle s'applique à toutes les industries ; mais elle écarte les entreprises commerciales et agricoles. L'indemnité est payée à la victime à partir du jour de l'accident, quelle que soit la somme à laquelle il a droit. L'indemnité est, quelquefois, 70 % du salaire. Les chefs d'entreprises peuvent s'assurer près de la Banque royale d'assurances d'Amsterdam, qui dépend de l'Etat et se sert, pour le recouvrement des cotisations et pour le paiement des rentes, de l'intermédiaire des bureaux de poste. Mais si le tarif est assez réduit, lorsque les risques sont faibles, il est très élevé pour les industries où les risques sont

nombreux. Aussi un certain nombre d'industriels préférèrent-ils s'adresser à l'assurance corporative mutuelle, installée dans les villes de 20.000 habitants. Un nouveau projet, inspiré par la législation allemande, tend à modifier la loi de 1901, qui aurait donné des résultats médiocres. Le système adopté par la Hollande est donc l'assurance obligatoire, avec le choix des moyens laissé aux chefs d'entreprises.

VI. — Suisse.

Le système adopté par la Suisse est encore le système de la responsabilité civile du patron, avec renversement de la preuve. En 1877, une loi fédérale, votée le 23 mars, adoptait le système de la responsabilité contractuelle, non seulement pour les accidents du travail, mais encore pour les maladies professionnelles. Cette loi fut modifiée par la loi du 25 juin 1887, sur la responsabilité civile des fabricants. D'après cette dernière loi, encore en vigueur aujourd'hui, le patron est civilement responsable de son fait, de celui de son mandataire et de ses surveillants. Il est tenu, quand même il n'y aurait aucune faute de sa part, pour tout dommage causé à un ouvrier ou à un employé, tué ou blessé dans les locaux de son entreprise et à propos du travail, sauf s'il réussit à prouver que l'accident est dû à une force majeure ou à des actes criminels ou délictueux, imputables à d'autres personnes que son mandataire, son représentant, directeur

ou surveillant, ou enfin, que l'accident est arrivé par la faute de la victime elle-même (1).

Les tarifs des assurances ont considérablement augmenté en Suisse, depuis un certain nombre d'années. La loi de 1887 est incomplète. Elle a été quelque peu modifiée depuis par les lois de 1890, 1894, 1898 et 1901. En 1890, l'Assemblée fédérale proposa d'introduire de nouvelles dispositions législatives sur les accidents du travail. Un projet de loi fut préparé et adopté par le Conseil fédéral, le 5 octobre 1899. Mais ce projet de loi fut repoussé par le referendum du 4 mai 1900.

La Suisse, si souvent à la tête des nations pour toutes les questions touchant aux lois ouvrières, aux réformes sociales, est en retard sur ce point. Un mouvement se dessine actuellement dans la Confédération helvétique, pour arriver à une révision de la législation sur les accidents du travail. Cette réforme ne saurait être retardée bien longtemps.

VII. — Italie.

La législation italienne est contemporaine de la nôtre. La première loi sur les accidents du travail est du 17 mars 1898. Elle est modifiée aujourd'hui par une loi du 28 juin 1902. Le patron est responsable de toutes les

(1) Pour les accidents arrivés par cas fortuit, le patron est tenu aujourd'hui de payer à la victime une indemnité tout à fait insuffisante pour lui venir en aide.

fautes, même de la faute lourde de la victime. L'indemnité est due à partir du jour même de l'accident. L'assurance est obligatoire pour les patrons ; mais ils sont libres de choisir leur assureur. Ils peuvent s'adresser à la « Caisse nationale des assurances » ou à des compagnies privées, autorisées par décret royal. Ils peuvent enfin constituer des syndicats d'assurances mutuelles, comprenant au moins 4.000 ouvriers assurés. Le Gouvernement peut même, après certaines formalités, rendre obligatoire la création de syndicats d'assurances mutuelles. En 1901, il y avait quatre syndicats comprenant plus de 56.000 ouvriers. Les chefs d'entreprises sont tenus d'afficher, dans leurs locaux, le nom de leur assureur, de faire connaître à l'Administration le nombre de leurs ouvriers, de donner tous les renseignements demandés, de tenir à jour un livret matricule de leurs ouvriers et un livre de paye.

VIII. — Belgique.

La législation belge sur les accidents du travail est postérieure à la nôtre. Elle est calquée sur la nôtre dont elle diffère cependant sur plusieurs points. Jusqu'en 1900, c'est le système des articles 1382 et suivants de notre Code civil qui est appliqué.

Après la publication des travaux de MM. Sainctelette et Sauzet (1884), plusieurs propositions de loi sont faites au

Parlement belge pour créer une nouvelle législation des accidents du travail. Une loi du 10 mai 1900 fondait la responsabilité du patron sur l'idée de faute contractuelle. Un projet déposé par le Gouvernement en 1901, qui aboutit à la loi actuelle du 24 décembre 1903, consacre la théorie du risque professionnel et de la responsabilité forfaitaire. La réparation du préjudice causé est assurée à la victime. L'indemnité est fixée en principe à 50 % du salaire. Le patron répond de tout accident arrivé pendant le travail, quand bien même il serait dû à une faute lourde de l'ouvrier. Seule, la faute intentionnelle du patron ou de l'ouvrier écarte l'application de la loi. La loi s'étend aux entreprises industrielles. Elle s'étend aussi aux établissements commerciaux ou agricoles, qui comprennent au moins trois ouvriers.

La loi donne une énumération des professions assujetties et permet l'assurance facultative dans les professions qui ne sont pas visées par elle. Les ouvriers ou employés, dont le salaire est inférieur à 2.400 francs, ne sont pas protégés. On voit que le domaine d'application de la loi, plus étendu que chez nous avant la loi de 1906, est aujourd'hui plus restreint. L'indemnité est due au bout d'une semaine d'incapacité.

En ce qui concerne les garanties de la créance résultant d'un accident du travail, la loi belge, après de longues discussions, a fini par adopter le principe de la liberté d'assurance et de la liberté du choix de l'assu-

reur. Si le chef d'entreprise ne veut pas s'assurer, la loi l'oblige : 1° à contribuer à l'alimentation d'un fonds de garantie, destiné à couvrir le risque de sa propre insolvabilité ; 2° à constituer, en cas d'accident, le capital des rentes dont il est devenu débiteur soit à la « Caisse nationale d'épargne et des retraites », soit dans un autre établissement. Il peut encore déposer à la Caisse d'épargne des titres suffisants pour représenter le capital de ces rentes ou consentir une hypothèque jugée suffisante par le magistrat ; si le chef d'entreprise veut contracter une assurance, il est dispensé de contribuer au fonds de garantie. La compagnie d'assurances est subrogée à sa dette, et le chef d'entreprise, devenu débiteur d'une rente, sera dispensé d'en verser le capital représentatif. Le chef d'entreprise peut s'assurer à la Caisse d'épargne ou à une compagnie d'assurances agréée par l'Etat. S'il s'assurait à une compagnie non agréée, il jouirait des mêmes privilèges, mais serait responsable, en cas de faillite de son assureur. Enfin, il peut affilier ses ouvriers à une société mutualiste, reconnue par le Gouvernement.

Nous venons de voir les différents systèmes de garanties usités en Europe. L'Allemagne, l'Autriche, la Norvège, l'Italie, la Hollande, admettent l'assurance obligatoire et avec elles le Luxembourg, la Finlande, la Suède. Cependant, l'Italie, la Hollande, la Suède, laissent aux chefs d'entreprises le choix de leurs assureurs. Au con-

traire, la France, la Belgique, l'Angleterre, la Suisse, auxquelles il faut ajouter la Russie, laissent l'assurance facultative. Cependant, la France et la Belgique ont créé un fonds de garantie auquel doivent contribuer les patrons assujettis, du moins (en Belgique) sous certaines conditions. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de discuter les deux systèmes. Les raisons que l'on pourrait invoquer pour adopter l'un plutôt que l'autre tiennent surtout à l'organisation de l'industrie dans chaque contrée. Néanmoins, il semble que si l'assurance obligatoire convient surtout à la grande industrie, elle peut être d'une application plus difficile en ce qui concerne les petites entreprises, à cause de la diversité des risques qu'on y rencontre. Mais si l'Etat veut assurer aux ouvriers victimes d'accidents le service des rentes auxquelles ils ont droit, il est nécessaire qu'il puisse intervenir lui-même et qu'il entretienne un fonds de garantie. Ce fonds de garantie pourra être alimenté par d'autres moyens que l'impôt ; par exemple par un prélèvement sur les primes d'assurances, sur le capital représentatif de rentes, etc... Ce ne sera pas précisément l'assurance obligatoire, mais la réassurance forcée. Pour laisser, comme en Angleterre, le créancier de la rente sans appui officiel, il faudrait, dans un pays, une forte organisation corporative des salariés et que cette organisation comprît la totalité des salariés. On est loin de la constater, même en Angleterre.



CONCLUSION

Ainsi que nous avons pu nous en rendre compte au cours de cette étude, la loi du 12 avril 1906 a une portée considérable. Elle occupera une place importante dans l'histoire de la législation sur les accidents du travail, tant à cause de la consécration légale qu'elle renferme du risque professionnel, que par l'étendue de ses applications et l'organisation des garanties qui assurent son fonctionnement.

Au point de vue des principes, on peut dire que le législateur de 1906 s'est engagé hardiment dans la voie où la loi de 1898 ne l'avait conduit que timidement et avec beaucoup d'hésitation. Par l'extension qu'il a faite de la législation précédente, il exclut toute considération touchant à la gravité ou à la fréquence des risques, toute classification arbitraire des entreprises plus ou moins dangereuses, toute hésitation sur le principe même qui l'inspire. Elle laisse encore, nous l'avons dit, quelque incertitude sur le nombre des assujettis ; mais si la

législation actuelle ne s'étend pas encore à tous les salariés, le législateur, on le sait du moins, n'est plus arrêté par des obstacles théoriques, des questions de principes. C'est le principe très général du risque professionnel qui est définitivement adopté dans notre législation, et qui, dans un temps peu éloigné, sera appliqué sans restriction. Ce point acquis, les travaux des législateurs seront singulièrement facilités. Déjà la loi du 18 juillet 1907 a étendu l'application de la loi sur les accidents du travail à tous les employeurs non assujettis qui voudraient se placer sous ce régime. C'est une consécration nouvelle de la notion du risque professionnel : cette extension, toute facultative aujourd'hui, prépare le prochain assujettissement obligatoire pour tous. Si le législateur a hésité à l'imposer dès maintenant, c'est qu'il a compris qu'avant d'arriver à l'application intégrale de l'institution nouvelle, il était nécessaire d'en prévoir les conséquences, d'en résoudre les difficultés. Il était suffisamment averti par les contestations, les procès qui avaient suivi la mise en vigueur de la loi de 1898, qu'il fallait procéder avec prudence et prévenir les surprises. Telle était bien la pensée du législateur de 1906, qui n'a cessé, au cours des travaux préparatoires, de réclamer de nouvelles études, en vue d'appliquer la législation du travail à d'autres catégories de salariés, et de demander qu'on étudiât les obstacles, qu'on cherchât la solution des difficultés dans chacune de ces catégories.

C'est ainsi qu'une Commission étendait l'application de la législation des accidents du travail aux marins lorsqu'intervint la loi, votée presque par surprise, du 29 décembre 1905. Une autre Commission fut nommée le 26 janvier 1903 pour étudier la question des accidents du travail dans les établissements pénitentiaires et hospitaliers : le projet de loi qu'elle devait préparer a été déposé sur le bureau de la Chambre, le 28 janvier 1907. Un arrêté du Ministre du commerce en date du 25 octobre 1904 nommait une Commission inter-ministérielle pour étudier l'extension de la loi de 1898 aux exploitations agricoles : le projet issu de ses délibérations a été déposé le 5 novembre 1906. Le 13 juillet précédent, M. Breton avait apporté à la Chambre une proposition de loi longuement motivée, ayant pour but d'étendre la législation sur les accidents du travail aux maladies d'origine professionnelle. Le 8 novembre 1906, un autre projet de loi, tendant à l'application de la législation du travail à l'Algérie, était aussi déposé sur le bureau de la Chambre. Enfin le Parlement est encore saisi de projets sur la réparation forfaitaire des accidents survenus aux ouvriers et employés de l'Etat, sur les conditions d'extension de la législation du risque professionnel aux accidents survenus dans les établissements d'enseignement, et enfin, sur l'adaptation de la même législation aux accidents survenus aux militaires sous les drapeaux.

La plupart de ces projets sont maintenant en

état d'être discutés dès que le Parlement en aura le loisir.

Enfin la question des accidents du travail a déjà fait l'objet de plusieurs traités internationaux :

1° La convention du 22 février 1906, entre la France et la Belgique (1).

2° La convention du 27 juin 1906, entre la France et le Luxembourg (2).

3° La convention du 27 juin 1906, entre la France et l'Italie (3).

La loi du 12 avril 1906 a favorisé l'extension immédiate, ou très prochaine (4), de la législation sur les accidents du travail à tous les salariés. Cette législation a pris une extension considérable depuis son origine. Les dernières statistiques officielles (5) nous apprennent que le total des salaires assurés, qui était en 1901 de 2.828.498.832 fr. est passé, en 1906, au chiffre de 3.614.972.820 fr., soit une augmentation de 7,80 %.

La loi de 1906 aura pour effet d'augmenter encore notablement ces chiffres. Lorsque les ouvriers agricoles et les domestiques seront à leur tour compris dans le domaine d'application de la loi, on pourra regarder la

(1) *Journal officiel* du 14 juin 1906.

(2) *Journal officiel* du 20 décembre 1907.

(3) *Journal officiel* du 4 juin 1907.

(4) Loi du 18 juillet 1907 et projets en cours d'études.

(5) Rapport du Ministre du Travail du 25 juillet 1908, *Journal officiel* du 28 juillet.

législation sur les accidents du travail, en France, comme applicable à la totalité des salariés.

On peut regretter que la loi de 1906, qui a dégagé le principe du risque professionnel des hésitations avec lesquelles la jurisprudence l'appliquait, n'ait pas donné à la contribution au fonds de garantie son véritable caractère de réassurance. La loi de 1898 avait fait un impôt de la contribution au fonds de garantie. Ce système reposait sur une conception erronée du caractère de la taxe de garantie, il était même fort insuffisant. En effet : il ne s'appliquait qu'aux contribuables soumis à la patente. Mais ce système avait au moins le mérite d'être net. La loi de 1906, au contraire, manque ici de logique. Elle emprunte plusieurs systèmes qu'elle collectionne dans un même texte. Il sera nécessaire de l'améliorer sur ce point, comme une loi récente (28 mars 1908) vient de modifier la base et le mode de perception de la taxe de garantie.

Enfin, en favorisant la création des syndicats de garantie, la législation française, tout en maintenant le principe de la réassurance obligatoire, encourage les différentes formes de l'assurance libre. Elle semble même vouloir favoriser plus particulièrement la forme de l'assurance mutuelle, aux dépens des compagnies d'assurances envers lesquelles le législateur s'est montré nettement hostile. Néanmoins, on peut trouver la réglementation des syndicats minutieuse et étroite, les exigences du contrôle peut-être excessives et gênantes.

Mais le législateur se défiait un peu de l'habileté, en matière de finances, des futurs syndiqués, et il craignait de voir ces groupements mutualistes tomber aux mains d'hommes d'affaires, qui chercheraient à les exploiter et à faire des bénéfices personnels. Cependant, de nouveaux syndicats ont sollicité l'autorisation de commencer leurs opérations depuis la loi de 1906, et ils ont manifesté l'intention de se conformer aux statuts rédigés par le Conseil d'Etat. On n'a pas encore relevé la statistique des opérations des diverses assurances contre les accidents du travail, depuis la mise en vigueur de la nouvelle loi. La statistique officielle, pour l'année 1906, a été publiée dans le *Journal officiel* du 28 juillet 1908. Pendant cette année, les sociétés d'assurances qui ont fonctionné, se répartissent ainsi :

48 sociétés mutuelles françaises ;

47 sociétés anonymes françaises ;

6 sociétés étrangères ;

3 syndicats de garantie.

Or, les sinistres se sont élevés, en 1906, au chiffre de 306.860. Sauf les sociétés mutuelles qui ont fait un bénéfice global de 4.261.028 fr. 26, toutes les autres sociétés ont soldé leurs opérations par des pertes :

Les sociétés anonymes françaises perdent.....		2.120.069 55
Les sociétés étrangères.....		456.908 67
Les syndicats de garantie ...		822.471 01

Le déficit général, en balançant les bénéfices des sociétés mutuelles, s'élève au chiffre de 2.138.420 fr. 97.

Bien que la moyenne des primes se soit élevée dans la période de 1898 à 1906 de 1 fr. 854 à 2 fr. 262 pour 100 francs de salaires, on constate (sauf pour les sociétés mutuelles) que l'insuffisance des primes atteint une moyenne de 49 fr. 93 pour 1.000. Si l'on tient compte de certains bénéfices (rentes viagères et réserve complémentaire), les primes ou cotisations réclamées par l'ensemble des sociétés surveillées par l'Etat sont encore inférieures aux dépenses, dans la proportion de 17 pour 1.000.

Les sociétés mutuelles, seules, feraient encore des bénéfices, qui, eux-mêmes, tendent à diminuer. Les sociétés d'assurances anonymes auraient été presque toujours en perte sur les opérations relatives aux accidents du travail, si l'on en croit les rapports officiels qui ont été dressés par les ministres compétents. Mais l'Administration se montre sceptique sur l'exactitude des chiffres fournis par les compagnies d'assurances, et déclare qu'un manque d'unité dans la comptabilité des compagnies n'a pas permis d'exercer un contrôle toujours rigoureux, sur leurs déclarations. En admettant les chiffres annoncés, les compagnies devront élever sensiblement leurs tarifs et les syndicats de garantie leurs cotisations. Elles n'auraient sans doute pas manqué de le faire, au lendemain de la loi de 1906, si celle-ci n'avait

pris des précautions pour entraver la résiliation des anciennes polices.

Le législateur a montré quelque rigueur aux compagnies d'assurances qui avaient soulevé tant de difficultés sur l'application de la loi de 1898 et compromis, par leurs manœuvres, le fonctionnement de la législation sur les accidents du travail. Il serait cependant dangereux de voir le déficit s'augmenter d'une manière constante. La faillite des sociétés d'assurances porterait une atteinte directe au fonds de garantie. Leur portefeuille est important. Les salaires assurés par les compagnies anonymes s'élevaient au chiffre de 2.364.694.460 francs en 1906, tandis que le total des salaires assurés par l'ensemble des sociétés mutuelles et des syndicats s'élevait seulement à 1.050.278 360 francs.

On comprend que le législateur favorise les sociétés mutuelles et surtout les syndicats de garantie dans lesquels la solidarité des patrons adhérents offre une sécurité complète ; néanmoins, les compagnies d'assurances à primes fixes peuvent encore rendre des services surtout pendant la période, longue encore, pendant laquelle les sociétés mutuelles et les syndicats de garantie ne seront pas encore développés. D'ailleurs l'extension de la législation sur les accidents du travail, certaines retouches au point de vue de la procédure, et une jurisprudence plus conforme à l'esprit de la loi, ne manqueront pas d'arrêter le retour des contestations plus ou moins

fondées que les compagnies avaient soulevées au lendemain de la loi de 1898. La concurrence qui leur est faite, et par la Caisse nationale d'assurances, et par les sociétés mutuelles et les syndicats, aura pour effet d'empêcher toute spéculation exagérée et un relèvement excessif de leurs tarifs.

Malgré les défauts susceptibles d'être relevés encore actuellement dans notre législation sur les accidents du travail, il faut souhaiter de voir le législateur français compléter le plus tôt possible l'œuvre qu'il avait entreprise un peu tard, mais qu'il a su développer rapidement. Le risque professionnel, la responsabilité forfaitaire du patron est entrée dans nos mœurs et, malgré quelques résistances de la première heure, on peut la déclarer acceptée par tout le monde. L'extension de la législation sur les accidents du travail, apportée par la loi de 1906, en a déjà facilité l'application ; une extension nouvelle à tous les salariés ne saurait compromettre une institution qui répond à une haute idée de justice sociale et d'équité. Pour lui conserver ce caractère, souhaitons, en terminant, que les Pouvoirs publics multiplient, pour l'application de cette œuvre, les accords internationaux, comme les conventions passées avec la Belgique, le Luxembourg et l'Italie. De tels accords, qui témoignent d'un souci commun de protection envers les plus faibles et de justice, sont toujours empreints d'une haute valeur morale.



Vu :

Le Président de la thèse,

C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.



ANNEXE I

Loi du 12 avril 1906 étendant à toutes les exploitations commerciales les dispositions de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.

ART. 1. — La législation sur les responsabilités des accidents du travail est étendue à toutes les entreprises commerciales.

ART. 2. — A partir de la promulgation du décret prévu à l'article 4 et pendant les trois mois qui suivront, les contrats d'assurance contre les accidents, souscrits antérieurement à cette promulgation pour des entreprises visées à l'article 1^{er} et ne garantissant pas les risques prévus par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905, pourront être dénoncés par l'assureur ou par l'assuré. La dénonciation s'effectuera soit au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extrajudiciaire, soit par lettre recommandée. Le contrat se trouvera ainsi intégralement résilié, le dixième jour, à midi, à compter du jour de la déclaration de la signification de l'acte extrajudiciaire ou du dépôt à la poste de la lettre recommandée.

Les primes restant à payer ne seront acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurances réalisée jusqu'au jour de la résiliation. Les primes payées d'avance pour assurances à forfait ne lui resteront acquises, et seulement jusqu'à concurrence de six mois de risque au maximum à

compter du jour de la résiliation, que si le contrat n'a pas été dénoncé par lui ; le surplus sera restitué à l'assuré.

ART. 3. — Les contrats mixtes par lesquels l'assureur s'est engagé, d'une part, à garantir l'assuré contre le risque de la loi de 1898, si celle-ci était déclarée applicable, et dans le cas contraire à le couvrir du risque de la responsabilité civile, seront intégralement résiliés s'ils ont été dénoncés dans les formes et délais prévus à l'article précédent. La dénonciation de l'assuré restera toutefois sans effet si, dans la huitaine de cette dénonciation, l'assureur lui remet un avenant garantissant expressément, sans aucune augmentation de prime, le risque défini par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905.

ART. 4. — La taxe prévue par l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 continuera à être perçue pour les exploitations assujetties à la dite loi, y compris tous les ateliers.

Elle sera réduite à un centime et demi pour les exploitations exclusivement commerciales, y compris les chantiers de manutention ou de dépôt. La liste des dites exploitations sera arrêtée dans les six mois de la promulgation de la présente loi par décret rendu sur la proposition des ministres du Commerce et des Finances, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Elle sera soumise tous les cinq ans à la sanction législative.

Des décrets rendus dans la même forme pourront modifier le taux de la taxe spécifiée à l'alinéa précédent dans les limites du maximum prévu à l'article 25 de la loi du 12 avril 1898, ou fixé par la loi de finances ; ils devront être publiés au *Journal Officiel* au moins trois mois avant l'ouverture de l'exercice à partir duquel la motion deviendrait applicable.

ART. 5. — Les exploitations régies par les lois du 9 avril 1898 et du 30 juin 1899 qui ne sont pas soumises à l'impôt des patentes contribueront au fonds de garantie dans les conditions ci-après : Il sera perçu annuellement sur chaque contrat d'assurance une contribution dont le montant sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances, en proportion des primes, et sera recouvré, en même temps que les primes, par les so-

ciétés d'assurances, les syndicats de garantie ou la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents qui en opéreront le versement au fonds de garantie.

En ce qui concerne les exploitants non assurés, il sera perçu, lors des liquidations de rentes mises à leur charge, une contribution dont le montant sera fixé dans les mêmes formes en proportion du capital constitutif des dites rentes, et sera recouvré, pour le compte du fonds de garantie, par les soins de l'administration de l'Enregistrement.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles seront effectués les versements des sociétés d'assurances, des syndicats de garantie ou de la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et les recouvrements de l'administration de l'Enregistrement, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du présent article. Toute contravention aux prescriptions de ce règlement sera punie d'une amende de cent francs à mille francs.

ART. 6. — Les syndicats de garantie prévus par l'article 24 de la loi du 9 avril 1898 doivent, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles ou commerciales, comprendre au moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprises adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers, ou bien 2.000 ouvriers assurés et 30 chefs d'entreprises adhérents, dont 30 ayant au moins chacun 3 ouvriers.

Ces syndicats sont autorisés par décrets rendus en Conseil d'Etat, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Ils peuvent être autorisés par arrêtés ministériels, lorsque leurs statuts sont conformes à des statuts-types approuvés par décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du Comité susvisé.

ART. 7. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles la présente loi pourra être appliquée à l'Algérie et aux Colonies.

ART. 8. — La présente loi entrera en vigueur trois mois après la promulgation du décret prévu au deuxième alinéa de l'article 4.

ANNEXE II

Loi du 26 mars 1908 modifiant l'article 5 de la loi du 12 avril 1906

ARTICLE UNIQUE. — Le troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

En ce qui concerne les exploitants non assurés, il sera perçu une contribution dont le taux sera fixé dans les mêmes formes en proportion du capital constitutif des rentes mises à leur charge.

Cette contribution, liquidée lors de l'enregistrement des ordonnances, jugements et arrêts allouant les dites rentes, est recouvrée comme en matière d'assistance judiciaire, pour le compte du fonds de garantie, par l'administration de l'Enregistrement. Le capital constitutif de la rente sera déterminé, pour la perception de la contribution, d'après un barème et dans les conditions qui seront fixées par un règlement d'administration publique.

Les ordonnances, jugements et arrêts allouant des rentes, en exécution de la loi du 9 avril 1898, devront indiquer si le chef d'entreprise est, ou non, assuré et patenté.

ANNEXE III

Statuts-Types des Syndicats de garantie visés à l'article 6 de la loi du 12 avril 1906

(Approuvés par décret du 27 décembre 1906 rendu en exécution
de l'article 6 de la dite loi.)

TITRE I^{er}. — Constitution et objet du Syndicat

ART. 1^{er}. — Il est formé entre les adhérents aux présents statuts un syndicat de garantie solidaire.

ART. 2. — Le syndicat a pour objet de garantir, dans les conditions déterminées par la loi du 9 avril 1898 et les lois postérieures sur la matière, tous ses membres contre les suites des responsabilités civiles des accidents du travail survenu à leur personnel.

ART. 3. — La dénomination du syndicat est *Syndicat de garantie de.....*

ART. 4. — Le syndicat a son siège social à..... Ce siège ne pourra être transféré dans une autre ville que par décision de l'assemblée générale.

ART. 5. — La durée du syndicat est de

ART. 6. — Les opérations du syndicat s'appliquent à.....
(spécifier ici les catégories d'exploitation) pour les accidents

survenus au personnel des entreprises ayant leur siège dans...
(spécifier ici le territoire sur lequel rayonne le syndicat).

ART. 7. — Il ne sera définitivement constitué, sous réserve de l'approbation ministérielle, que lorsqu'il comprendra (1) et lorsqu'une première assemblée générale, convoquée à la diligence des fondateurs, aura vérifié la réalisation de cette condition, nommé les membres du conseil d'administration désigné pour la première année, les commissaires désignés par l'article 19 ci-après et constaté l'acceptation des dits administrateurs et commissaires. Les membres du conseil d'administration sont nommés pour (2)..... ils sont rééligibles.

ART. 8. — L'assemblée générale visée à l'article précédent doit être composée de la moitié au moins des adhérents représentant le quart des salaires assurés ou le quart des adhérents représentant la moitié de ces salaires. Si l'assemblée générale ne réunit pas les conditions ci-dessus, elle ne peut prendre qu'une délibération provisoire ; dans ce cas, une nouvelle assemblée générale est convoquée à quinze jours au moins d'intervalle.

ART. 9. — Tous les adhérents sont liés solidairement pour le paiement des rentes et indemnités attribuables, en vertu de la législation sur la matière, à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente survenue postérieurement à leur adhésion au syndicat.

Les adhésions sont souscrites, soit pour la durée du syndicat, soit pour des périodes successives de... .. années, ou

(1) Insérer ici l'une des deux formules suivantes :

« Au moins 3000 ouvriers ou employés assurés et dix chefs d'entreprise adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers ou employés » ;
Ou bien :

« Au moins 2000 ouvriers ou employés assurés, et trois cents chefs d'entreprise adhérents, dont 30 ayant au moins chacun trois ouvriers ou employés. »

(2) Insérer ici : « Une durée qui ne peut être supérieure à 6 ans ».

pour la partie restant à courir de ces périodes. Toutefois, dans le cas où l'adhérent cesse son industrie, il peut résilier son adhésion pour l'avenir.

L'adhérent qui cesse de faire partie du syndicat continue à être solidairement tenu avec tous les autres pour le paiement des rentes et indemnités dues par suite de sinistres survenus pendant les exercices durant lesquels il a adhéré au syndicat. Cette solidarité ne prend fin que lorsque le syndicat a liquidé entièrement ses charges pour les dits exercices, soit directement, soit en versant à la caisse nationale des retraites l'intégralité des capitaux constitutifs des rentes et indemnités dues.

Le syndicat peut, dans les conditions déterminées par le règlement intérieur, se décharger de tout ou partie de ces risques par voie de réassurance, tout en restant soumis à la responsabilité solidaire.

ART. 10. — Les sinistres, quelle que soit la date à laquelle ils ont été connus, sont toujours supportés par l'exercice correspondant à l'année dans laquelle s'est produit l'accident. L'exercice prend cours le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de chaque année.

TITRE II. — Administration et fonctionnement

ART. 11. — Le syndicat est administré par un conseil d'administration composé de (1)..... membres de l'assemblée générale et élus parmi les adhérents. Le conseil d'administration élit parmi ses membres un président,..... vice-présidents et..... secrétaires dont les fonctions durent un an. Ils sont rééligibles. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par mois. La présence de la majorité des membres est nécessaire pour la validité des délibérations. Celles-ci sont prises à la majorité absolue des voix des membres du conseil. Le vote par procuration est interdit.

(1) Le chiffre à fixer par les statuts ne peut être inférieur à 6 ni supérieur à 9.

Il est dressé un procès-verbal de chaque séance du conseil d'administration lequel est signé du président et du secrétaire.

ART. 12. — Le conseil d'administration nomme parmi ses membres ou en dehors d'eux un directeur qui dirige, sous son autorité, les opérations du syndicat.

ART. 13. — Il est tenu chaque année, avant le 15 avril, une assemblée générale pour approuver les comptes qui lui sont présentés conformément aux articles 19, 29 et 30 des présents statuts.

L'assemblée générale se compose de l'universalité des adhérents dont la solidarité n'a pas pris fin par la liquidation définitive des périodes pendant lesquelles leurs contrats ont eu cours.

ART. 14. — Chaque membre de l'assemblée générale peut se faire représenter par un adhérent faisant lui-même partie de l'assemblée et porteur d'un pouvoir régulier sur papier libre.

Nul adhérent ne peut réunir plus de voix pour l'assemblée générale constitutive, ni plus de voix pour les autres assemblées générales (1), tant pour lui-même que comme mandataire.

Tout adhérent porteur de pouvoirs doit les déposer au siège social et les y faire enregistrer cinq jours au moins avant la réunion de l'assemblée générale, faute de quoi ces pouvoirs sont nuls et sans effet.

ART. 15. — Dans toutes les assemblées générales, il est tenu une feuille de présence. Elle contient les noms et domiciles des membres présents.

Cette feuille certifiée par le Bureau de l'assemblée et déposée au siège social doit être communiquée à tout adhérent.

ART. 16. — L'assemblée générale est présidée par le président du conseil d'administration ou à son défaut, par un

(1) Le chiffre à fixer par les statuts ne peut être supérieur à 3 pour l'assemblée constitutive ni à 10 pour les autres.

vice-président. Elle a pour secrétaire, un secrétaire du conseil. L'assemblée désigne deux assesseurs pour compléter le Bureau.

ART. 17. — L'assemblée générale ne peut délibérer valablement que si elle réunit le quart au moins de membres ayant le droit d'y assister ; si elle ne réunit pas ce nombre, une nouvelle assemblée est convoquée à huit jours au moins d'intervalle, et elle délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. Dans chaque assemblée générale, il ne peut être valablement délibéré que sur les questions portées à l'ordre du jour.

L'ordre du jour ne peut contenir que les propositions émanant du conseil d'administration et celles qui auront été communiquées vingt jours au moins avant la réunion de l'assemblée générale, avec la signature d'un dixième des adhérents au moins, ou de cent adhérents si le dixième est supérieur à cent.

ART. 18. — Les assemblées, qui ont à délibérer sur des modifications aux statuts ou sur des propositions de continuation du syndicat au delà du terme fixé pour sa durée, ou de dissolution avant ce terme, ne sont régulièrement constituées ou ne délibèrent valablement qu'autant qu'elles réunissent les conditions fixées à l'article 8 ci-dessus pour l'assemblée générale constitutive. Toutefois, en cas de dissolution anticipée, si les deux convocations, prévues à l'article 8, n'ont pas donné de résultats, une troisième convocation sera faite à quinze jours d'intervalle, et la délibération prise sera valable, quel que soit le nombre des adhérents présents.

ART. 19. — L'assemblée générale annuelle désigne un ou plusieurs commissaires choisis parmi les adhérents ne faisant pas partie du conseil d'administration pour faire un rapport à l'assemblée générale de l'année suivante sur la situation du syndicat, sur le bilan et sur les comptes présentés par le conseil d'administration.

Ce rapport doit mentionner les résultats du dernier exer-

cice, ainsi que la situation de chacun des exercices antérieurs non définitivement réglés.

La délibération de l'assemblée contenant approbation du bilan et des comptes est nulle, si elle n'a été précédée du rapport des commissaires, qui doit être imprimé et envoyé à tous les adhérents quinze jours avant la réunion.

ART. 20. — Les commissaires ont droit, toutes les fois qu'ils le jugent convenable, dans l'intérêt du syndicat, de prendre communication des livres et d'examiner les opérations du syndicat. Ils peuvent toujours, en cas d'urgence, convoquer l'assemblée générale.

ART. 21. — Dans les quinze jours qui précèdent la réunion de l'assemblée générale, tout adhérent peut prendre ou faire prendre par un fondé de pouvoirs, au siège social, communication ou copie de l'inventaire ou de la liste des membres composant l'assemblée générale.

ART. 22. — Lorsqu'un exercice est définitivement apuré, après expiration des délais de révision, une assemblée générale est immédiatement convoquée pour procéder à la vérification et, s'il y a lieu, à l'approbation des comptes du dit exercice. Elle statue, le cas échéant, sur l'application des 3^e et 4^e alinéas de l'article 28 et de l'alinéa 1^{er} de l'article 32.

ART. 23. — Afin d'assurer l'exacte application des statuts, un règlement intérieur, délibéré par l'assemblée générale et communiqué au ministre du travail, avant sa mise en vigueur, règle dans leurs détails les rapports du syndicat et des adhérents.

ART. 24. — Les actes d'adhésion remis aux adhérents doivent contenir les conditions spéciales de l'engagement, sa durée, ainsi que les clauses de résiliation et de tacite reconduction, s'il y a lieu. Ils constatent en outre la remise d'un exemplaire reproduisant le texte entier des statuts et du règlement intérieur et relatant le texte intégral des articles 3, 9, 19 et 30 de la loi du 9 avril 1898, ainsi que les autres dispositions prescrites par l'article 11 du décret du 23 février 1899 et l'article 21 du dit décret.

En cas de modifications des statuts ou du règlement intérieur, tout adhérent recevra également le texte desdites modifications.

ART. 25. — Le bénéfice de la garantie du syndicat est acquis à l'adhérent à partir de la date fixée par l'acte d'adhésion.

ART. 26. — Le règlement intérieur détermine le mode et les conditions des déclarations à faire, en cas de sinistre par les adhérents. Il spécifie les productions de pièces nécessaires.

Les indemnités de sinistres sont payées aux victimes d'accidents ou à leurs ayants droit par le syndicat, sans que le syndicat puisse exciper, à l'encontre des ouvriers créanciers, des règlements de comptes ou contestations pouvant exister entre le syndicat et l'adhérent chez lequel l'accident s'est produit.

TITRE III. — Organisation financière.

ART. 27. — La cotisation de chaque adhérent est calculée au centime le franc des salaires payés par l'adhérent, d'après un coefficient de risque indiqué sur l'acte d'adhésion.

L'assemblée générale peut astreindre, en outre, les adhérents à un droit d'entrée dont elle fixe la base, le taux et l'affectation.

ART. 28. — Chaque année, le conseil d'administration détermine la cotisation à payer par 100 francs de salaires pour chaque profession.

Les cotisations sont établies de manière à pouvoir couvrir, sur les propres ressources, toutes les charges de l'exercice, y compris la réserve complémentaire comprise à l'article 29 et le fonds de réserve prévu à l'article 32.

En cas d'insuffisance de ressources constatée dès l'établissement du bilan d'un exercice non encore définitivement liquidé, l'assemblée générale peut décider la perception de cotisations supplémentaires au *pro rata* des cotisations versées dans l'année.

Cette perception devient obligatoire lors de la liquidation

définitive de l'exercice, si l'insuffisance des ressources n'est pas, le cas échéant, couverte par le fonds de réserve.

Lorsqu'un exercice laisse un solde bénéficiaire, ce solde est réparti entre les adhérents, au *prorata* des cotisations, après que le prélèvement nécessaire pour constituer le fonds de réserve a été effectué.

ART. 29. — Les opérations du syndicat sont réglées annuellement dans les conditions suivantes :

1° Les capitaux constitutifs des rentes attribuées au cours d'un exercice sont versés à la Caisse nationale des retraites au plus tard dans le mois qui suit l'approbation des comptes de cet exercice par l'assemblée générale ;

2° Pour toutes celles de ces rentes qui n'ont pas été constituées au cours de l'exercice, le bilan doit faire apparaître une somme égale à la valeur, au 31 décembre, des capitaux constitutifs à verser à la Caisse nationale des retraites, évaluée d'après les tarifs établis par la Caisse nationale des retraites.

En outre, pour les rentes dues à la suite d'accidents ayant entraîné une incapacité permanente, il est établi, jusqu'à l'expiration du délai légal de révision, une réserve complémentaire calculée conformément au barème adopté pour les sociétés d'assurances contre les accidents du travail ;

3° En ce qui concerne les accidents dont les conséquences sont encore inconnues ou n'ont pas encore pu donner lieu à attribution de rente, il doit être réservé au passif du bilan de l'exercice dans lequel ils sont survenus une provision suffisante pour y faire face ;

4° Un exercice n'est définitivement réglé qu'après la constitution à la Caisse nationale des retraites de toutes les rentes dues à la suite des accidents survenus au cours dudit exercice et de l'acquittement de toutes les autres charges correspondantes.

ART. 30. — Chaque année, le conseil d'administration soumet à l'assemblée générale l'inventaire du dernier exercice.

Cet inventaire est accompagné d'un compte de profits et pertes et d'un bilan donnant la situation, d'année en année,

de chacun des exercices inventoriés antérieurement et non définitivement liquidés.

Ces documents doivent être publiés et tenus à la disposition de tout adhérent qui en fait la demande moyennant le paiement d'une somme qui ne peut excéder 1 franc.

Il ne peut être attribué à chaque exercice que les recettes et les dépenses qui lui sont propres sauf emploi, le cas échéant, du fonds de réserve.

ART. 31. — Le syndicat s'interdit toute spéculation. Les fonds ne peuvent être employés qu'au fonctionnement normal du syndicat pour l'exécution de la loi du 9 avril 1898.

Les placements correspondant aux provisions à effectuer en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 29 ci-dessus sont effectués dans les mêmes conditions que les placements analogues des sociétés d'assurances.

Les autres placements sont déterminés par l'assemblée générale.

ART. 32. — Il est constitué un fonds de réserve au moyen :

1° d'un prélèvement dont le quantum sera fixé par l'assemblée générale sur les excédents bénéficiaires après liquidation définitive des exercices ;

2° d'un prélèvement de... % sur le montant de toutes les cotisations.

Le fonds de réserve fait l'objet d'un compte spécial ; il est destiné à parer, en tout ou en partie, aux insuffisances éventuelles de ressources de tous les exercices indistinctement. Toutefois, les sommes provenant du fonds de réserve ne pourront être affectées à un même exercice que jusqu'à concurrence de moitié au maximum.

Lorsque le fonds de réserve aura atteint la somme de....., l'assemblée générale pourra, sur la proposition du conseil d'administration, décider que les prélèvements prévus au présent article seront, soit totalement, soit partiellement suspendus.

Le fonds de réserve est la propriété du syndicat. Aucun adhérent ou ancien adhérent ne peut en réclamer une part quelconque.

En cas de dissolution du syndicat, l'emploi à faire du fonds de réserve sera déterminé dans les conditions prévues à l'article 33 des présents statuts.

TITRE IV. — Dissolution et liquidation.

ART. 33. — En cas de dissolution volontaire du syndicat, une assemblée générale extraordinaire nomme un ou plusieurs liquidateurs, détermine leurs pouvoirs, ainsi que la forme et la durée de la liquidation et délibère, s'il y a lieu, sur la dévolution de l'actif restant disponible, après acquittement de toutes les charges, à une œuvre de prévoyance sociale.

Faute de délibération par l'assemblée, il est statué, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, par un arrêté du ministre du travail, qui désigne les liquidateurs amiables chargés, sous son contrôle, de la liquidation des exercices non définitivement liquidés.



ANNEXE IV

Statistique des accidents du travail réglés judiciairement depuis l'application de la loi de 1898 au 31 décembre 1907 et des accidents survenus dans les trois premiers mois de l'année 1908.

GROUPES ET INDUSTRIES		Du 1 ^{er} juillet 1899 au 31 décembre 1907		Du 1 ^{er} janvier au 31 mars 1908	
		Nombre d'accidents graves	0/0	Nombre d'accidents graves	0/0
1	Métaux.....	28.024	21.57	1.754	22.23
2	Manutention et transports.	21.733	16.72	1.219	15.45
3	Travaux publics et bâti- ments	20.704	15.93	1.219	15.45
4	Industries extractives.....	15.630	12.03	940	11.91
5	Industries du bois	12.120	9.33	703	8.91
6	Industries textiles.....	8.093	6.23	450	5.70
7	Industries de l'alimentation	7.399	5.69	480	6.09
8	Industries chimiques.....	4.616	3.55	310	3.93
9	Travail des pierres et des terres au feu.....	4.055	3.12	296	3.75
10	Papiers, caoutchouc, etc..	3.472	2.67	195	2.47
11	Agriculture et forêts....	2.054	1.58	167	2.12
12	Cuir et peaux	1.775	1.37	108	1.37
13	Industries insuffisamment désignées.....	278	0.21	49	0.62
TOTAUX.....		129.953	100.00	7.890	100.00

(Extrait du *Journal officiel* des 7 et 28 juillet 1908).

BIBLIOGRAPHIE



Annuaire de législation étrangère 1897-1906.

BELLOM. — De la responsabilité en matière d'accidents du travail.

BELLOM. — I. Les lois d'assurances ouvrières à l'Etranger. —
II. Assurances contre les accidents du travail. 1900.

BIJLEVELD. — Rapport sur les accidents du travail dans les
Pays-Bas au Congrès des accidents du travail et des as-
surances sociales. 1900.

Bulletin de l'Office du travail.

CABOUAT. — Traité des accidents du travail. 2 vol. 1904-1907.

DALLOZ. — Recueil périodique de critique et de jurisprudence.
L'Économiste français. 1901.

HAMON. — Le risque commercial. 1907.

JOSSERAND. — La responsabilité du fait des choses inanimées.
1897.

Journal officiel : Débats parlementaires. 1893, 1906.

— — Annexes, projets de lois et rapports.

Ministère du Commerce. — Recueil de documents sur les
accidents du travail.

MOURGUÈS. — Détermination des professions assujetties à la
loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.

PLANIOL. — Traité élémentaire de Droit civil, tome II.

PIC. — Traité élémentaire de la législation industrielle. 1909.

PUECH. — De l'application de la loi sur les accidents du travail. 1903.

Recueil de Droit international privé. (Mars-avril 1908).

Recueil spécial des accidents du travail (Revue de jurisprudence, de législation et de doctrine).

La Réforme sociale.

REULOS. — Etude de législation comparée : La loi belge du 24 décembre 1903.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

Revue trimestrielle de Droit civil. 1902.

Revue de la Prévoyance et de la Mutualité. 1908.

SAINCTELETTE. — Responsabilité et garantie.

SALEILLES. — Les accidents du travail et la responsabilité.

— Le risque professionnel dans le Code civil.

SIREY. — Recueil général des lois et arrêts.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Les précédents de la loi de 1906.

CHAPITRE I. — La question des accidents du travail avant la loi de 1898	7
CHAPITRE II. — La loi du 9 avril 1898	26
CHAPITRE III. — De la nécessité de modifier la loi de 1898.	40

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 12 avril 1906.

CHAPITRE I. — Historique de la loi de 1906.....	63
CHAPITRE II. — Etude critique de la loi du 12 avril 1906.	85
§ 1. — Extension de la législation sur les accidents du travail	85
§ 2. — De la résiliation des contrats d'assurances.	98
§ 3. — Alimentation du fonds de garantie.....	111
§ 4. — Les syndicats de garantie.....	131

CHAPITRE III. — Aperçu des législations étrangères sur les accidents du travail	154
I. — Allemagne	157
II. — Angleterre.....	160
III. — Autriche	165
IV. — Norvège	167
V. — Hollande.....	167
VI. — Suisse	169
VII. — Italie.....	170
VIII. — Belgique	171
CONCLUSION.....	175



